



HAL
open science

Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement

Juliette Duveau

► **To cite this version:**

Juliette Duveau. Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement. Economies et finances. Université Rennes 2, 2006. Français. NNT : . tel-00132190

HAL Id: tel-00132190

<https://theses.hal.science/tel-00132190>

Submitted on 20 Feb 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE RENNES II - HAUTE BRETAGNE
UFR DE SCIENCES SOCIALES

THESE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE RENNES II

Discipline : SCIENCES ECONOMIQUES

présentée et soutenue publiquement par

Juliette DUVEAU

le 10 janvier 2006 à Rennes

**LES PRIMES DANS LA FONCTION PUBLIQUE :
ENTRE INCITATION ET COMPLEMENT DE TRAITEMENT**

Directrice de thèse : Mme Jocelyne BARREAU

JURY :

Mme Jocelyne BARREAU, Professeur à l'Université de Rennes II

M. Jérôme GAUTIE, Professeur à l'Université de Paris I

M. François STANKIEWICZ, Professeur à l'Université de Lille I (Rapporteur)

M. Eric VERDIER, Directeur de Recherche au CNRS, LEST, Aix-en-Provence (Rapporteur)

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à Madame Barreau qui m'a suivie avec patience tout au long de ce travail.

Je remercie également Monsieur Stankiewicz pour son aide et ses conseils.

Je remercie enfin ma famille et mes amis, et plus particulièrement Colette, Jacques, Irène, Jean, Gilles, Juliette, Frédéric, Cécile, Jean-Denis et Ariane.

SOMMAIRE

Introduction générale

Première partie : Les primes comme vecteur d'une culture de résultat dans la fonction publique

Chapitre I : Les principes de l'administration des personnels

Chapitre II : Les transformations de l'administration

Chapitre III : Les primes comme moyen de moderniser la fonction publique

Deuxième partie : La fausse privatisation de l'administration

Chapitre IV : Les primes comme incitation à l'effort : des discours à la réalité

Chapitre V : Les finalités différenciées des primes : complément de traitement et/ou détournement de la grille indiciaire

Conclusion générale

Introduction générale

Les politiques de rémunération connaissent des changements importants aussi bien dans les entreprises privées que dans les administrations publiques : les organisations cherchent à mettre en œuvre de nouvelles règles salariales de manière à engager une nouvelle forme de mobilisation de la main d'œuvre et/ou à limiter les coûts salariaux.

Les politiques de rémunération doivent en effet répondre à de multiples objectifs, parfois incompatibles. Peretti et Roussel (2000, p.1) mettent en avant le contexte actuel, caractérisé par une faible inflation et un rythme de croissance modéré et posent alors les questions suivantes : « Comment accorder des augmentations de salaire lorsque les enveloppes disponibles sont faibles ? Comment atteindre les objectifs de cohérence interne ou d'équité, de cohérence externe ou de compétitivité, d'efficacité économique et fiscale dans un tel contexte ? ».

Si cette analyse concerne le secteur privé, et si la fonction publique ne suit pas les mêmes objectifs et ne subit pas les mêmes contraintes que ce secteur, elle doit toutefois répondre à des questions voisines. Les responsables de la fonction publique sont en effet tiraillés entre l'objectif de contenir les dépenses de l'Etat et celui de conduire une politique de rémunération juste, incitative et attractive. Ainsi, le système de rémunération de la fonction publique doit répondre à deux exigences : « en premier lieu, la régulation de la masse salariale ; en second lieu, l'obtention d'une efficacité satisfaisante dans les prestations rendues par la ou les fonctions publiques » (Eyraud et Silvestre, 1993, p. 11).

Nombre de recherches ont été effectuées sur les rémunérations dans les entreprises privées ; peu s'intéressent à la fonction publique. Les rémunérations dans la fonction publique présentent pourtant un sujet d'étude intéressant à plusieurs titres.

D'abord, l'importance des effectifs concernés par la politique de rémunération de la fonction publique nous engage à nous intéresser à cette question. Les trois fonctions publiques - d'Etat, territoriale et hospitalière - emploient en effet 5 millions de personnes, soit 20 % de la population active¹. En outre, les dépenses des personnels des administrations publiques représentaient, en 2002, 13,7 % du PIB (Projet de loi de finances 2005 - rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite).

Ensuite, la spécificité du mode de gestion des personnels de la fonction publique et notamment des règles de rémunération renforce cet intérêt pour la fonction publique. Différents éléments spécifient en effet la fonction publique en général et la gestion des personnels en particulier. Une des principales différences entre la sphère privée et la sphère publique est « d'ordre axiologique » (Chevallier, 1997, p. 27) : la fonction publique œuvre pour l'intérêt général, tandis que les entreprises cherchent à satisfaire les intérêts particuliers de leurs membres. Cette spécificité a justifié l'application aux fonctionnaires d'un droit spécifique. Ces derniers se trouvent en effet dans une situation « statutaire et réglementaire » vis-à-vis de l'administration qui les emploie, ce qui explique certainement le fait que la fonction publique est restée longtemps le domaine des juristes (Durvy, 1978).

Enfin, nous nous intéressons aux rémunérations dans la fonction publique dans la mesure où cette dernière connaît actuellement des transformations importantes.

Si la gestion publique était, à ses débuts, considérée comme un exemple de rationalisation pour le secteur privé, elle est aujourd'hui largement remise en cause. Un vaste processus de modernisation a ainsi été engagé dès la fin des années 80. La politique de renouveau du service public, initiée en 1989, et, plus récemment, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances ont en effet introduit de nouveaux principes d'organisation et de gestion dans la fonction publique. Ces principes, s'ils sont nouveaux dans l'administration, ne sont toutefois pas innovants et s'inspirent très largement des principes de gestion de l'entreprise privée à travers la promotion d'une culture de résultat.

¹ Est ici considérée la fonction publique au sens strict. On prend ainsi en compte « les personnes qui travaillent dans les services civils et militaires de l'Etat (administrations centrales et services déconcentrés), dans les collectivités territoriales (régions, départements, communes) et dans les établissements publics à caractère administratif nationaux ou locaux, tels que CNRS, universités, hôpitaux publics, centres de gestion de la fonction publique territoriale, caisses des écoles... (Rapport annuel de la fonction publique, 2005, p. 8-9).

Ce processus de modernisation gagne désormais les règles de rémunération des fonctionnaires. On assiste en effet d'une part à un développement important des primes et indemnités. On assiste d'autre part à la volonté de renforcer la rémunération au mérite. Les possibilités de modulation individuelle des primes et indemnités en fonction du mérite des agents ont effectivement été élargies : des réformes des régimes indemnitaires sont intervenues en 2002, ainsi qu'en 2004 après que J.-P. Raffarin, alors Premier ministre, ait érigé le mérite en « valeur républicaine » et en « condition de l'efficacité du service public » (Le Monde, 20 octobre 2003).

Ce sont le sens et la portée de ces évolutions que nous avons souhaité saisir dans ce travail.

Problématique

Le développement des primes et des indemnités ainsi que l'introduction des primes au mérite suscitent deux questions principales autour desquelles s'organise notre travail.

Dans un premier temps, on se demandera quelle logique sous-tend l'introduction des primes au mérite dans la fonction publique.

Selon Le Monde (op. cit.), « l'arrivée du salaire au mérite bouscule la fonction publique ». La notion de mérite n'y est toutefois pas complètement nouvelle. Le régime de la fonction publique a, en effet, été mis en place de manière à « préserver celle-ci du favoritisme et de l'arbitraire, très marqués dans la gestion des agents publics tout au long du XIX^e siècle, et à imposer au contraire la règle du mérite » (Pochard, 2003, p. 7). Le traitement est ainsi fonction du niveau de diplôme et/ou du niveau de concours obtenu, l'avancement dépend en partie de la valeur professionnelle et il existe des primes de rendement depuis l'élaboration du statut. Le régime de la fonction publique reflète en fait une vision profondément méritocratique de la société, issue de la Révolution Française. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoit en effet que « tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics selon leurs capacités et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » (Conseil d'Etat, 2003, p. 232).

De manière à comprendre pourquoi l'introduction des primes au mérite « bouscule la fonction publique », il convient d'explicitier la notion de mérite. Cette dernière reçoit en fait plusieurs acceptions. Selon B. Brunhes (2004, p. 5), « ce mot a de fortes connotations idéologiques, d'ailleurs contradictoires. Concept plutôt « de gauche » pour les uns : fondement d'une fonction publique indépendante, républicaine, opposant le mérite à la naissance ou aux promotions politiques. Concept plutôt « de droite » pour les autres : reconnaissance de la performance et de l'efficacité de chacun dans une société fondée sur les principes de l'économie de marché ».

Si le mérite est présent dans la détermination des traitements des fonctionnaires, il renvoie alors à la première acception proposée par B. Brunhes (op. cit.). En effet, le fonctionnaire « ne reçoit pas un salaire que l'on pourrait lier à sa productivité, mais une indemnité qui correspond à la « tenue » générale de son service et à son action méritoire pour le bien public. Le salaire dépendant de l'efficacité n'a de fait aucune signification juridique » (Eyraud et Silvestre, 1993, p. 15).

Les primes au mérite semblent procéder, quant à elles, de la seconde acception du terme mérite. On s'interroge alors sur les significations de l'introduction de ces primes dans la fonction publique. Cela signifie-t-il que la fonction publique a échoué à prendre en compte le mérite au sens républicain du terme ; la valeur professionnelle n'est-elle pas alors suffisamment reconnue dans la détermination des traitements ? Ou cela signifie-t-il que les responsables de la fonction publique envisagent les primes au mérite comme un moyen d'accompagner la mise en œuvre d'une culture de résultat ?

Ces deux propositions ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

Par ailleurs, si les discours politiques, ainsi que certaines théories, insistent sur la nécessaire mise en œuvre de la rémunération au mérite, on peut toutefois s'interroger sur la façon dont les gestionnaires se sont emparés des différentes réformes indemnitaires.

Dans un deuxième temps, on se demandera alors si la mise en œuvre des primes dans la fonction publique traduit fidèlement les principes affichés.

Les règles relatives à la détermination des primes au mérite sont très différentes de celles relatives à la détermination des traitements des fonctionnaires. Le traitement est général et impersonnel. Il est déterminé en fonction du grade et de l'ancienneté, ce qui signifie qu'il n'est pas tant lié à la nature et à la charge de travail effectivement réalisé qu'au rang occupé par l'agent dans l'administration. Les primes au mérite impliquent nécessairement une personnalisation de la relation salariale dans la mesure où elles supposent de relier la rémunération de l'agent à sa performance.

On peut alors subodorer que des difficultés vont apparaître dans la mise en œuvre des primes au mérite. Si la modernisation des administrations s'inspire en effet des principes de gestion du privé, cette modernisation ne peut gommer toutes les spécificités de la fonction publique. Or la mise en œuvre des primes au mérite suppose une définition des objectifs à réaliser et une évaluation des résultats. La fonction publique est-elle en mesure d'appliquer de tels principes ?

Et si le mérite n'était que partiellement pris en compte dans la détermination des primes des fonctionnaires, quelles explications à leur développement pourraient alors être avancées ? Plus précisément, si elles ne jouent que secondairement un rôle d'incitation, cela signifie-t-il qu'elles jouent un rôle majeur dans la régulation de la masse salariale de la fonction publique ? Les primes sont-elles alors utilisées principalement comme complément de traitement ?

Méthodologie

De manière à répondre à ces différentes questions, outre les rares travaux économiques et quelques travaux juridiques portant sur les règles de rémunération dans la fonction publique, nous avons mobilisé différentes analyses relatives au modèle bureaucratique d'une part et aux incitations à l'effort d'autre part. Dans la mesure où nous considérons que le développement de la rémunération au mérite s'inscrit dans un mouvement plus large de modernisation des administrations, nous avons en effet étudié les analyses sociologiques, économiques et gestionnaires de la bureaucratie. De plus, de manière à évaluer l'efficacité

incitative des règles de rémunération en présence dans la fonction publique, nous avons mobilisé les théories de l'incitation en accordant une attention particulière aux théories du salaire d'efficience, à l'analyse des incitations dans une logique de grade à travers les travaux de M. Aoki (1988 /1991) et aux modèles de rémunération à la performance.

Par ailleurs, de façon à appréhender l'importance des primes dans la fonction publique, nous avons réalisé une étude statistique grâce aux données sur la rémunération des fonctionnaires publiées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Cette étude nous a permis de mettre en évidence non seulement le développement des primes et les différences de taux de primes entre les catégories socio-professionnelles d'une part et les ministères d'autre part mais aussi de déterminer le rôle des primes dans les augmentations de la rémunération des fonctionnaires et donc dans la régulation de la masse salariale.

Enfin, afin d'étudier la mise en œuvre de la rémunération à la performance au sein des différentes administrations, plusieurs entretiens ont été menés auprès des directeurs des ressources humaines d'une part et des responsables syndicaux d'autre part. Cette étude est loin d'être exhaustive, mais nous a permis de mettre en évidence des pratiques communes dans la détermination des primes des fonctionnaires. Aucun critère particulier ne nous a guidé dans le choix des administrations étudiées. Nombre de responsables des ressources humaines ont été sollicités ; certains manquaient de temps pour nous recevoir, d'autres avaient quelques réticences à délivrer des informations sur les rémunérations publiques « considérées parfois avec exagération comme « l'un des secrets les mieux gardés de France » » (Negrin, 1983, p. 849), d'autres enfin nous ont permis d'approcher de manière empirique la détermination des primes.

Plan de la thèse

Nous proposons un plan en deux parties. Dans la première partie, nous montrerons que les primes au mérite s'inscrivent dans un processus plus large de modernisation des administrations à travers l'importation des méthodes de gestion du privé et qu'elles permettent alors d'accompagner la mise en œuvre d'une culture du résultat dans la fonction publique.

Dans le chapitre 1, nous rappellerons les principes d'administration du personnel et nous mettrons l'accent sur l'impersonnalité des règles en conformité avec le modèle bureaucratique décrit par M. Weber.

Dans le chapitre 2, nous constaterons d'abord que l'efficacité du modèle bureaucratique a été largement remise en cause ; cette remise en cause de la gestion publique s'est appuyée sur différentes théories. Nous verrons ensuite que la modernisation des administrations est devenue un thème récurrent des responsables politiques depuis de nombreuses années et qu'elle s'inspire très largement des principes de gestion de l'entreprise privée à travers la promotion d'une culture du résultat.

Dans le chapitre 3, nous étudierons d'abord les théories de l'incitation et nous verrons que la critique relative à la fonction publique porte également sur le manque d'incitations au travail. Ensuite, nous montrerons que les primes au mérite sont perçues comme un moyen de résoudre le problème des incitations, à travers la mise en place de procédures d'évaluation des résultats au regard d'objectifs préalablement fixés.

Dans la seconde partie, nous nous interrogerons sur la façon dont les gestionnaires ont mis en œuvre les réformes indemnitaires et nous montrerons alors que les primes constituent en fait davantage un complément de traitement qu'un moyen d'incitation au travail.

Dans le chapitre 4, nous analyserons dans un premier temps la distribution des primes dans quelques administrations et nous nous apercevrons que la mise en œuvre concrète des primes s'éloigne quelque peu des principes affichés : les primes sont davantage différenciées en fonction du niveau des responsabilités exercées ou du niveau de technicité requis par les emplois qu'en fonction du mérite ou de la performance des agents. Dans un second temps, nous verrons que d'un point de vue statistique et au regard de l'ensemble des primes en présence dans la fonction publique, l'importance des primes au mérite est également toute relative : une multiplicité de principes semblent régir la détermination des primes.

Enfin, dans le chapitre 5, nous montrerons que les primes permettent en fait de compléter le traitement lorsque ce dernier est jugé insuffisant. Le développement des primes dans la fonction publique répond ainsi aux insuffisances de la grille indiciaire. Cette dernière a en effet failli à remplir ses deux objectifs initiaux, à savoir le maintien du pouvoir d'achat

des traitements de l'ensemble des agents et la garantie d'un classement des grades et emplois adapté au système éducatif et productif. Nous constaterons alors que les primes, et de manière plus générale les mesures catégorielles, permettent d'une part de maintenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires lorsque les revalorisations du point de la fonction publique apparaissent insuffisantes et d'autre part de prendre en compte les nouvelles qualifications issues de l'évolution de la nature du travail et de l'offre de diplômés.

PREMIERE PARTIE

LES PRIMES COMME VECTEUR D'UNE CULTURE DE RESULTAT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'objectif de cette partie est de comprendre l'introduction des primes au mérite dans la fonction publique. Nous montrerons que ces primes s'inscrivent dans un mouvement plus large de modernisation de la fonction publique et permettent d'accompagner la mise en place d'une culture du résultat.

Dans le premier chapitre, nous montrerons que la fonction publique s'est organisée autour du modèle bureaucratique wébérien. Ce modèle est dominé par la volonté de protéger les usagers et les fonctionnaires de l'arbitraire et du favoritisme et se traduit alors par la mise en place de règles impersonnelles. Dans un tel modèle, le mérite est reconnu à travers le système de recrutement et de promotion ; le problème de l'incitation au travail ne se pose pas dans la mesure où le fonctionnaire est supposé avoir le sens de l'intérêt général. En effet, F. Eyraud et J.-J. Silvestre (1993, p. 14) considèrent que « jusqu'à présent, un bon service public était défini comme celui où le mérite va de soi, où l'effort est normalisé et satisfaisant et où l'égalité du citoyen devant l'Etat est scrupuleusement respectée. Pour le fonctionnaire, le salaire est codifié, correctement hiérarchisé et on ne touche à cela qu'avec prudence ».

Dans le chapitre 2 et 3, nous verrons que cette conception est aujourd'hui largement remise en cause ; la fonction publique connaît une crise de légitimité importante.

Dans le chapitre 2, nous montrerons d'une part que la critique relative à la fonction publique a d'abord porté sur la gestion publique. Différentes analyses ont appuyé cette critique : l'analyse sociologique de M. Crozier (1963), l'analyse économique de la bureaucratie et l'analyse gestionnaire de H. Mintzberg (1981 //1982). Nous verrons d'autre part que le resserrement de la contrainte budgétaire, l'évolution de la demande sociale et la remise en cause de la gestion publique ont conduit les administrations à renouveler leurs modes de gestion. La modernisation des administrations a alors débuté dès la fin des années 60 et s'est accélérée à la fin des années 80 ; elle s'est traduite par l'adoption de principes de management issus du secteur privé.

Dans le chapitre 3, nous montrerons que la critique relative à la fonction publique s'est ensuite portée sur l'insuffisance des incitations à l'effort au travail. Après avoir mis en évidence que cette critique est soutenue par les théories de l'incitation, nous verrons que les primes apparaissent alors comme un moyen d'inciter davantage les agents à l'effort. Le développement des primes et indemnités depuis le début des années 80 et la publication de nouveaux textes indemnitaires renforcent en effet les possibilités de modulation des rémunérations ; ces évolutions peuvent alors s'expliquer par la volonté d'accompagner la mise en œuvre d'une culture de résultat dans l'administration.

Chapitre I

Les principes de l'administration des personnels

Très tôt, en France, est apparue la préoccupation de protéger juridiquement la fonction publique de l'arbitraire et du favoritisme, ce dont témoigne le rapport, datant de 1907, de J. Jeanneney² selon lequel « la situation des fonctionnaires... n'a de valeur que s'il elle n'est point précaire, que si elle est à l'abri des fantaisies, des injustices, de l'arbitraire toujours possible du pouvoir, que si elle est gouvernée par des règles fixes dont le respect soit assuré, que si pour tout dire en un mot, le fonctionnaire peut opposer au pouvoir son droit et si la fonction publique est... juridiquement protégée ».

L'administration française s'est ainsi structurée autour de règles impersonnelles destinées à garantir l'indépendance du fonctionnaire et à le protéger de l'arbitraire hiérarchique.

Des règles organisationnelles et institutionnelles ont alors été définies. Ces règles étant « d'essence wébérienne » (Clergeau de Mascureau, 1995, p. 141), nous proposons de les analyser au regard du modèle bureaucratique défini par M. Weber (1956/1995).

Dans une première section, nous montrerons ainsi l'importance des règles impersonnelles dans le modèle bureaucratique, ainsi que dans l'administration française. Dans une seconde section, nous accorderons une attention particulière aux règles de la rémunération principale des fonctionnaires, dont l'impersonnalité illustre parfaitement la logique wébérienne.

² Député, au nom de la Commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation, chargée d'examiner le projet de loi sur les associations de fonctionnaires (Journal Officiel, Chambre des Députés, 2^{ème} séance ordinaire du 11 juillet 1907 in Conseil d'Etat, 2003, p. 233).

Section 1. L'importance des règles dans le modèle bureaucratique

Le terme « bureaucratie » a été créé par Vincent de Gournay, économiste physiocrate du XVIII^e siècle en réaction « au développement de l'administration et à l'accroissement du pouvoir des bureaux » (Barreau et Ménard, 1992, p. 32). Le terme a ensuite été repris et conceptualisé par M. Weber (op. cit.), lequel tend à montrer la rationalité de l'administration bureaucratique.

Après avoir mis en évidence les principes de légitimation du modèle bureaucratique, nous étudierons d'une part les règles organisationnelles et d'autre part les règles relatives à la gestion du personnel dans un tel modèle.

1.1. La légitimité de la bureaucratie

M. Weber (op. cit.) considérait que le système dominant des administrations modernes était la bureaucratie. Les fondements de son analyse reposent sur les concepts de domination et de légitimité. Il distingue en effet trois formes de domination légitime : la domination traditionnelle, la domination charismatique et la domination légale.

La domination traditionnelle signifie que les habitudes, les routines, les coutumes, les croyances et la religion déterminent les comportements des individus et légitiment l'autorité des chefs. Dans ce contexte, les sentiments constituent l'élément déclenchant l'action.

La domination charismatique spécifie une situation où le charisme d'un individu fonde son autorité hiérarchique.

Enfin, la domination légale-rationnelle s'appuie sur le droit et l'efficacité. Ainsi le subordonné obéira aux directives de son supérieur non seulement parce que l'autorité est légalement légitime mais aussi parce que cette obéissance est efficace. Selon M. Weber, « le type le plus pur de domination légale est la domination par le moyen de la direction administrative bureaucratique » (op. cit., p. 294).

Le modèle bureaucratique repose en effet sur une légitimité légale-rationnelle. Il est légitime d'une part parce qu'il repose sur des règlements et d'autre part parce qu'il est efficace dans la mesure où l'obéissance d'un subordonné à son supérieur constitue la meilleure façon d'atteindre un objectif.

Le modèle bureaucratique est fondé sur la prédominance de la règle et de la norme. Le principe de légitimation de la domination dans le modèle bureaucratique s'appuie sur le principe de légalité dans la mesure où celui-ci postule la conformité de l'action administrative à la loi. M. Weber (op. cit., p.289) note en effet que la légitimité de la bureaucratie repose « sur la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens ». Par ailleurs, cette conformité des actes à la loi assure la rationalité du système. Le modèle bureaucratique présente ainsi une rationalité juridique. En effet, selon, J. Chevallier et D. Loschak (1982, p. 686), « le droit est au fondement de toute action rationnelle, dans la mesure où l'obéissance à des règles elles-mêmes rationnelles, organisées en une totalité cohérente, garantit la rationalité et la cohérence du système administratif ; il est au fondement de toute action légitime, dans la mesure où la régularité des comportements est érigée en impératif catégorique ». Par ailleurs, le fait que le fonctionnement de l'administration repose sur des règles impersonnelles et générales implique que tous les agents soient traités de façon égalitaire, ce qui renforce la légitimité de la bureaucratie administrative.

Les règles et lois ne permettent pas uniquement de légitimer le modèle bureaucratique, elles sont aussi utiles au fonctionnement de l'organisation. Elles autorisent en effet la prévision et le calcul, ainsi que le contrôle des actes de l'agent. En effet, l'existence de règles générales et impersonnelles permet d'éviter l'arbitraire et l'incertitude. Le droit constitue ainsi « un principe d'encadrement intégral de l'activité administrative » (Chevallier et Loschak, op. cit., p. 689) dans la mesure où chaque administration, et au sein de celle-ci chaque fonctionnaire, ne peut faire que ce que lui dicte le droit.

1.2. Les principes organisationnels du modèle bureaucratique

La reconnaissance de la légitimité du modèle bureaucratique s'appuie sur un certain nombre de principes organisationnels.

Le modèle bureaucratique se caractérise en premier lieu par une division rigoureuse du travail. Chaque personne se voit affecter une tâche précise, définie par des lois et règlements, et ne donnant lieu à aucune interprétation. Les actions suivent des règles déterminées à l'avance. L'efficacité d'un agent dans son travail ne se mesure pas tant aux résultats obtenus qu'à la conformité des actes effectués au regard des prescriptions et des procédures administratives.

De plus, l'organisation bureaucratique est fondée sur le principe de l'autorité hiérarchique. Chaque agent s'intègre ainsi dans une hiérarchie déterminée et doit se soumettre aux contraintes d'un tel système qui implique subordination et contrôle. Les communications sont en outre exclusivement descendantes.

La cohérence d'ensemble de l'organisation est alors assurée par l'unité de direction. Les ordres sont énoncés au sommet de la hiérarchie, les instructions sont ensuite répercutées et exécutées suivant la ligne hiérarchique. Dans la mesure où chaque agent ne reçoit des ordres que d'une seule personne et où les communications horizontales sont exclues, il ne peut y avoir de contradictions entre les directives ni d'incompatibilité entre les décisions.

Le pouvoir au sein de l'organisation bureaucratique apparaît ainsi fortement centralisé, les tâches de conception et de décision étant strictement séparées des tâches d'exécution.

L'administration française s'est organisée suivant une logique bureaucratique. En effet, J. Chevallier (1997, p. 30-31) écrit : « la prégnance de la rationalité bureaucratique se traduit d'abord dans les modalités d'agencement de la sphère publique, caractérisées par un principe fondamental d'unité organique : les structures de gestion publiques se présentent comme un ensemble cohérent et intégré, un « appareil », dont les éléments constitutifs, tels les rouages d'une machine, sont étroitement liés, solidaires, interdépendants ; cette unité est garantie par le jeu d'un ensemble de mécanismes, formels et informels, d'intégration, passant notamment par le canal du droit. Cette logique unitaire s'est appliquée en France avec une

particulière rigueur, compte tenu de la conjugaison d'un ensemble d'éléments aboutissant à une configuration étatique tout à fait singulière : la soumission des services aux mêmes règles juridiques dérogatoires du droit commun (droit administratif) ; l'identité des valeurs diffusées dans l'ensemble de l'administration (idéologie de l'intérêt général et du service public) ; l'existence de puissants agents d'unification (les grands corps de l'Etat, qui sont aussi des corps de contrôle) ; l'application des mêmes principes d'organisation et de fonctionnement dans toute l'administration, quelle que soit la diversité des missions et des secteurs d'intervention ; la conception rigide du principe hiérarchique, entendu à la fois comme mode d'aménagement des structures et relation d'autorité ; la prédominance du niveau central sur le niveau local, traduite par les compétences limitées, voire résiduelles, exercées à la périphérie ; le contrôle rigoureux exercé sur les structures administratives personnalisées (tutelles) ».

Par ailleurs, le modèle bureaucratique se traduit par l'importance des règles juridiques encadrant la gestion des personnels.

1.3. Les règles relatives à la gestion des personnels

Après avoir étudié les règles relatives à la gestion du personnel dans le modèle bureaucratique de M. Weber (op. cit.), nous montrerons leur proximité avec celles contenues dans le statut de la fonction publique.

1.3.1. La gestion des personnels dans le modèle bureaucratique

Le système de gestion des personnels s'appuie, de la même manière que le système organisationnel, sur des règles et des normes. L'objectif de ce système est que la légitimité de l'organisation soit reconnue grâce à l'exemplarité des règles de recrutement, de carrière et de rémunération.

Le modèle bureaucratique se caractérise par les principes relatifs à la gestion du personnel suivants :

- pour respecter le principe de neutralité, les règles s'appliquent indifféremment de la nature des personnes concernées,
- la séparation doit être complète entre l'agent et la fonction occupée,

- la rémunération du fonctionnaire est régulière et fixe. Elle est établie en fonction du niveau de l'agent dans l'administration « suivant le principe de la conformité au rang » (Weber, op. cit., p. 295). En outre, le fonctionnaire doit bénéficier d'une retraite,
- le recrutement s'effectue sur la base d'un mode de sélection objectif, la qualification professionnelle étant appréciée à travers le niveau de diplôme obtenu,
- les fonctionnaires bénéficient d'un droit à la promotion selon l'ancienneté et/ou selon les prestations de service.

Ces principes sont très proches de ceux qui sont en vigueur dans la plupart des administrations. Selon J. Barreau et J.-Y. Ménard (1993, p. 151), « tous les principes sur lesquels repose la définition wébérienne de la bureaucratie sont respectés par le statut de la fonction publique française ».

1.3.2. Les règles définies par le statut général de la fonction publique

Les principes d'administration des personnels de la fonction publique sont définis par le statut général de la fonction publique. Le premier statut des fonctionnaires est une loi du 19 octobre 1946. En 1959, un nouveau statut a été édicté de manière à placer dans le domaine législatif les « garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat » (De Forges, 1997, p. 67). La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et celle du 11 janvier 1984 relative au statut des fonctionnaires de l'Etat n'apportent pas d'innovations majeures aux statuts antérieurs. Des changements importants sont en revanche introduits par les lois du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986 ; ces lois « transforment les agents des collectivités territoriales et des services hospitaliers en véritables fonctionnaires » (Ayoub, 1998, p. 7). Le statut général des fonctionnaires contient ainsi quatre titres :

- le titre I, constitué par la loi du 13 juillet 1983, pose les règles communes à l'ensemble des fonctionnaires,
- le titre II, constitué par la loi du 11 janvier 1984, détermine les règles propres aux fonctionnaires de l'Etat,
- le titre III, constitué de la loi du 26 janvier 1984, régit la fonction publique territoriale
- le titre IV, constitué par la loi du 9 janvier 1986, comprend le statut propre à la fonction publique hospitalière.

Comme dans le modèle bureaucratique décrit par M. Weber, le statut pose les principes de neutralité des règles applicables aux fonctionnaires et de séparation du grade et de l'emploi et garantit l'objectivité dans les procédures de recrutement et d'avancement.

1.3.2.1. La neutralité des règles applicables aux fonctionnaires

L'histoire de la fonction publique montre que, dès la monarchie de juillet et de manière plus systématique au début de la III^e République, la France s'est attachée à définir un régime dans lequel « les agents publics sont formés et bénéficient d'un *état* qui les protège contre l'arbitraire politique » (Conseil d'Etat, 2003, p. 233).

Le statut des fonctionnaires a alors été défini de manière à « garantir l'impartialité et la neutralité de l'administration, donc à protéger le fonctionnaire contre les pressions du gouvernement et des administrés » (De Forges, op. cit., p. 35). Des droits et des garanties sont ainsi conférés aux fonctionnaires : concours pour le recrutement, recours au système du tableau d'avancement pour la progression de carrière, garanties disciplinaires, droit à rémunération, droit aux congés, droit à la protection, liberté d'opinion, droit syndical, droit à la participation à l'organisation du service et à la gestion individuelle des agents et droit de grève. A ces droits et garanties sont opposées des obligations : « l'administration est aussi chargée d'exécuter une politique décidée par le peuple souverain à travers le Parlement et le gouvernement ; un minimum de loyauté est donc indispensable, qui s'ajoute à l'idée de service de l'intérêt général pour imposer aux fonctionnaires des *obligations* particulières » (De Forges, op. cit., p. 37).

Selon C. Clergeau De Mascureau (op. cit.) la liste des obligations imposées aux fonctionnaires montre la prégnance de l'idéal wébérien dans l'administration française :

- le fonctionnaire ne doit avoir qu'une seule activité,
- il a la responsabilité de ses travaux et doit les réaliser conformément aux instructions, données par le supérieur hiérarchique,
- il est tenu par le devoir de réserve,
- il doit informer le public,
- le fonctionnaire, agent de l'Etat, doit être honnête et désintéressé.

Les fonctionnaires bénéficient par ailleurs d'un régime juridique dérogatoire au droit commun du travail. Le statut général de la fonction publique place en effet le fonctionnaire « dans une situation statutaire et réglementaire » vis-à-vis de l'administration qui l'emploie. Cela signifie que les conditions de travail et de rémunération sont fixées, de manière unilatérale, par l'administration.

1.3.2.2. La séparation du grade et de l'emploi

Le statut de la fonction publique pose le principe de séparation du grade et de l'emploi. On oppose généralement deux modèles de l'emploi public : le « système de fonction publique ouverte », essentiellement présent aux Etats-Unis et au Canada, et le « système de fonction publique fermée » selon les termes de J.-M. De Forges (op. cit.). Ces modèles se distinguent suivant le degré de précision dans la description des emplois. Dans un système de fonction publique ouverte, les différents emplois sont définis de manière précise et les agents sont recrutés, comme dans le secteur privé, pour occuper un emploi déterminé. En France, le système de la fonction publique fermée repose quant à lui sur le principe de la carrière ; les agents ne sont pas ainsi recrutés pour exercer un emploi déterminé, mais pour « faire carrière » au sein de l'administration.

Dans un tel système, c'est, de manière générale, à l'intérieur d'un corps que l'agent effectue sa carrière. La notion de corps désigne l'ensemble des agents régis par un même statut particulier et ayant accès aux mêmes grades (voir encadré).

Encadré 1. La notion de corps

Chaque corps est régi par un statut particulier. Ce statut, fixé par décret en Conseil d'Etat, explicite les règles du statut général et détermine les modalités d'accès au corps. Le corps constitue l'unité de base de gestion des fonctionnaires. Les agents d'un même corps concourent entre eux pour l'avancement. Ils ont tous vocation à occuper les mêmes fonctions.

Dans la fonction publique territoriale, la loi du 13 juillet 1987 a remplacé la notion de corps par celle de « cadres d'emplois ». Ces cadres d'emplois regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade, leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois.

La différence entre cadres d'emplois et corps est de fait presque inexistante.

A chaque corps, ou cadre d'emploi, correspond un type de fonction dont la définition est plus ou moins précise. Par exemple, certains corps sont destinés aux tâches administratives, d'autres aux tâches de police ou d'autres aux fonctions d'enseignement... Ce sont donc les activités qui définissent les corps, ce qui explique en partie qu'il y ait davantage de corps dans la fonction publique d'Etat (environ 1700) que de cadres dans la fonction publique territoriale (environ 50).

La notion de corps et celle de cadre d'emplois pour les collectivités territoriales ont remplacé l'ancienne notion de cadre. Le statut de 1946 définissait le cadre comme l'ensemble des emplois soumis aux mêmes conditions de recrutement et de carrière. Ainsi, tandis que le corps désigne un ensemble de personnes physiques, le cadre désignait un ensemble d'emplois. De cette manière, l'avancement des membres d'un « cadre » nécessitait qu'un emploi de responsabilité supérieure soit vacant. L'adoption de la notion de corps permet de lever cette condition. En effet, au sein d'un corps, l'avancement des personnes n'est pas conditionné par le nombre d'emplois vacants, une progression de carrière étant possible sans changement de fonction. « L'institution des corps est donc l'ultime conséquence, dans une carrière, de la distinction du grade et de l'emploi ». (De Forges, 1997, p. 168). Les avancements, au sein d'un corps, restent toutefois contingentés. Ils le sont en fonction des effectifs du corps et des contraintes budgétaires mais non en fonction des emplois disponibles.

Chaque corps comprend ainsi un ou plusieurs grades, le grade étant le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. La notion de grade est d'origine militaire. « Elle marque la place du fonctionnaire dans la hiérarchie de son corps, mais pas forcément la fonction qu'il exerce en raison des principes de séparation du grade et de l'emploi » (De Forges, op. cit., p. 173-4). Un fonctionnaire est ainsi titulaire d'un grade, lequel définit sa qualité mais non les fonctions qui lui sont assignées. Ainsi, un attaché d'administration centrale de deuxième classe peut aussi bien exercer des responsabilités dans un service que gérer un budget ou participer à la conduite d'une politique publique. Cette distinction entre le grade et l'emploi constitue une garantie pour le fonctionnaire (celui-ci possédant un « grade », la suppression d'un emploi ne peut impliquer son licenciement) et un outil de polyvalence pour l'administration qui peut confier aux agents des fonctions variées selon l'intérêt du service. Il existe toutefois quelques exceptions au principe de séparation du grade et de l'emploi (voir encadré).

Encadré 2. Les exceptions au principe de séparation du grade et de l'emploi

On peut recenser quelques situations où il y a des emplois sans grade (De Forges, 1997, p. 178). C'est notamment le cas de certains emplois de direction, des emplois à la discrétion du gouvernement dans la fonction publique de l'Etat et des emplois fonctionnels dans la fonction territoriale. Dans le premier cas, les personnes qui occupent ces emplois sont, dans la grande majorité, fonctionnaires et titulaires d'un grade dans un autre corps. En revanche, dans les deux derniers cas, les personnes qui occupent ces emplois de manière temporaire ne sont pas fonctionnaires. Pour chacun de ces emplois, il existe un « statut d'emploi » (De Forges, op. cit., p. 110), qui définit la nature de l'emploi, les personnes susceptibles de l'occuper, les conditions et les modalités de leur nomination et, parfois, l'étendue de leurs droits et obligations. La nomination dans un emploi peut être parfois difficile à distinguer de la nomination dans un grade. De Forges (op. cit., p. 178) indique, par exemple, que tandis que « sous-directeur d'administration centrale » est un emploi mais non un grade, « directeur départemental du Trésor public » est à la fois un grade et un emploi.

Enfin, au sein de chaque grade, on trouve différents échelons³. L'échelon permet de situer l'ancienneté de l'agent dans son grade et son niveau de rémunération.

³ Pour certains corps, il existe une autre division, la classe, laquelle s'intercale entre le grade et l'échelon.

1.3.2.3. Les principes de recrutement

De manière à respecter le principe de l'égalité d'accès à la fonction publique pour tous les citoyens, la règle générale de recrutement est la sélection par concours. Ce mode de sélection doit garantir l'impartialité et assurer les mêmes chances à chaque individu.

De plus, le recrutement dans un corps de fonctionnaire est subordonné à une exigence de diplôme suivant la catégorie à laquelle appartient le corps considéré. Cette exigence garantit la qualité des personnes recrutées. En outre, le recrutement par concours permet de sélectionner les « meilleurs » dans la mesure où il est fondé sur la compétition. En effet, à la différence des épreuves scolaires et universitaires où le jury d'examen établit une liste de candidats dont le niveau est jugé « satisfaisant », le jury d'un concours classe les candidats par ordre de mérite. Seuls les « meilleurs » seront intégrés dans l'administration (De Forges, *op. cit.*).

1.3.2.4. La carrière

Des règles précises définissent également l'organisation de l'avancement des fonctionnaires. On distingue trois formes d'avancement dans la fonction publique : l'avancement à l'ancienneté, l'avancement au choix et l'avancement sur épreuves.

L'ancienneté permet une augmentation du traitement, sans changement d'affectation, à travers l'avancement d'échelon. Cet avancement permet ainsi à tous les fonctionnaires de s'assurer un minimum de progression de carrière. Cet avancement est automatique et s'effectue de façon continue d'échelon en échelon. La notation⁴ peut toutefois intervenir dans le rythme de cet avancement. En effet, un contingent annuel de « réductions d'ancienneté » est accordé à chaque corps et réparti entre les fonctionnaires en fonction de la note chiffrée. Ainsi, un fonctionnaire bien noté peut se voir attribuer des « réductions d'ancienneté » (ce qui engendre une accélération de l'avancement). Il existe également des « majorations d'ancienneté », lesquelles ralentissent l'avancement (De Forges, *op. cit.*, p. 244).

⁴ La notation combine une note chiffrée et une appréciation littérale.

L'avancement au choix dépend de la valeur professionnelle de l'agent. En effet, les agents sont inscrits par ordre de mérite sur un tableau d'avancement et sont ensuite promus, dans l'ordre du tableau. Le tableau d'avancement est dressé chaque année par le chef de service après avis de la commission administrative paritaire⁵ siégeant en formation restreinte, c'est-à-dire n'admettant aucun fonctionnaire d'un grade inférieur ni agent personnellement intéressé par l'avis (De Forges, op. cit., p. 246). L'avancement au choix peut s'effectuer à l'intérieur d'un grade donné ou peut entraîner un changement de grade.

Enfin, l'avancement sur épreuves permet également un changement de grade. Cette forme d'avancement est destinée à rendre plus objective la valeur professionnelle des agents.

Le statut de la fonction publique définit ainsi un certain nombre de règles relatives à la gestion du personnel qui visent à protéger le fonctionnaire de l'arbitraire hiérarchique. Les principes de détermination des rémunérations répondent aux mêmes préoccupations et nous proposons désormais de mettre en évidence l'importance des règles impersonnelles dans la détermination de la rémunération principale des fonctionnaires.

Section 2. L'impersonnalité des règles relatives à la détermination de la rémunération principale

La rémunération principale est composée du traitement et des accessoires éventuels tels que l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement.

2.1. Le traitement de base, garant de l'égalité des fonctionnaires

Nous rappellerons les caractéristiques générales du traitement. Puis, nous expliquerons comment celui-ci est déterminé. Ceci nous amènera enfin à étudier la grille indiciaire de la fonction publique.

⁵ Les commissions administrations paritaires (CAP) permettent la participation des fonctionnaires à la gestion de leur carrière. Les CAP sont composées de manière égale de représentants de l'administration et de représentants du personnel.

2.1.1. Les caractéristiques générales

Le traitement constitue la partie principale de la rémunération, celle qui supporte les pensions de retraite. Le traitement présente trois caractéristiques essentielles. Il dépend du grade de l'agent, il est déterminé de façon statutaire et réglementaire et il est général et impersonnel.

La rémunération constitue un moyen d'existence qui doit permettre aux agents de subvenir à leurs besoins. L'utilisation du terme « traitement » pour dénommer la rémunération du fonctionnaire tend à montrer que la rémunération constitue non seulement la contrepartie d'un travail mais aussi un versement permettant aux bénéficiaires de s'assurer un train de vie en rapport avec la dignité de leur charge. D'ailleurs, le code des pensions de retraite définit la pension de retraite - dont la définition pourrait être étendue à la rémunération - en indiquant que son montant doit garantir à son bénéficiaire « des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de [sa] fonction » (Duffau, 1983, p. 770-771). La rémunération en fonction du grade de l'agent signifie que le traitement ne dépend pas de la nature et de la charge de travail effectivement réalisée, mais du rang occupé par l'agent dans l'administration. Durvy (op. cit.) explique cette caractéristique par les spécificités des finalités des activités des organisations publiques. Ces dernières, à la différence des entreprises privées, n'ont pas pour objectifs la rentabilité et la réalisation d'un niveau de profit maximum. Leur survie dépend du pouvoir politique et les notions de profit et de rentabilité ne semblent pas pertinentes dans la mesure où les services publics ont pour mission de servir l'intérêt général. Elles ont ainsi des obligations spécifiques : la mutabilité, l'égalité et la continuité du service public.

L'absence de prise en considération du profit dans les services publics peut expliquer que l'on parle de traitement dans la fonction publique tandis qu'on utilise le terme salaire dans les entreprises privées (Durvy, op. cit.). En effet, les théories économiques établissent un lien entre le profit et le salaire. Selon Marx, le profit est égal à la différence entre le salaire et le produit du travail du salarié. Selon les néoclassiques, le niveau de la demande de travail qui optimise le profit est tel que la productivité du travail égalise le salaire. Enfin, selon Kaldor, la hausse des salaires nominaux dépend avec une année de décalage de la hausse des profits. Les entreprises n'ont pas intérêt à rechercher des marges de profit trop importantes de façon à éviter que de nouvelles entreprises soient incitées à entrer sur le marché, que les salariés

quittent l'entreprise... Le traitement se différencie ainsi du salaire dans la mesure où il ne peut être lié au profit (Durvy, op. cit.). R. Barre (1976, p. 83) note en effet que « les traitements rémunèrent ceux qui fournissent leur travail à des institutions qui ne fonctionnent pas en vue du marché et selon la loi du coût de production ».

Par ailleurs, il est difficile d'évaluer les résultats d'une administration et celle-ci s'est pendant longtemps peu préoccupée de l'efficacité de son action (Durvy, op. cit.). En 1975, M. Massenet, directeur général de l'administration et de la fonction publique au début des années 70, considérait qu'« un service public peut être critiqué, et critiquable, pendant plusieurs décennies sans que les circonstances qui permettent à une vigoureuse remise en ordre d'intervenir soient réunies »⁶. Ces spécificités de l'action publique permettent ainsi d'expliquer le fait que le traitement ne soit pas lié à la quantité du travail de l'agent ou aux résultats de l'administration mais qu'il représente « l'élément destiné à permettre au fonctionnaire de tenir le rang social correspondant au caractère de la fonction et du service public » (De Laubadaire, 1976, p. 278). Ainsi, le traitement du fonctionnaire n'est pas déterminé en fonction des résultats de son travail ou de l'état du marché du travail. Selon M. Long et L. Blanc (1969, p. 159), « il ne lui est pas donné dans son intérêt mais d'abord dans l'intérêt de sa fonction ».

De plus, la rémunération présente un caractère statutaire et réglementaire, ce qui renforce le fait que le traitement ne réponde pas aux lois économiques. Le montant du traitement est défini de façon unilatérale et discrétionnaire par le gouvernement. On note ici une différence importante avec les salariés du secteur privé puisque ces derniers se trouvent dans une situation contractuelle et ont ainsi la possibilité de négocier librement et individuellement leur niveau de salaire avec l'employeur. Toutefois, dans les faits, la situation du secteur privé n'est pas si éloignée de celle du secteur public, dans la mesure où la liberté contractuelle d'un candidat à un emploi est relativement mince. En outre, si, dans la fonction publique, toutes les décisions relatives à la fixation des traitements sont réglementaires, la négociation salariale recouvre toutefois une réalité importante. En effet, la pratique des négociations salariales annuelles a été instaurée de manière informelle en 1968 à travers la signature du « protocole Oudinot ». La loi du 13 juillet 1983 selon laquelle « les organisations

⁶ Cette attitude semble désormais révolue, ce dont témoigne le souci permanent de moderniser la fonction publique (voir chapitre 2).

syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations » a ensuite légalisé cette pratique sans apporter d'éléments nouveaux dans le déroulement des négociations. Ainsi, les négociations salariales sont en principe annuelles. Elles se tiennent entre le ministre de la Fonction publique, le ministre du Budget et les syndicats représentatifs de fonctionnaires. En principe, une nouvelle valeur du point d'indice et, éventuellement, un calendrier des hausses futures sont définis. Toutefois, si les résultats des négociations donnent lieu à des « relevés de conclusions », ces derniers n'ont cependant pas de valeur légale et constituent seulement un engagement moral. Il faut en effet un décret pour fixer la nouvelle valeur du point d'indice⁷. Si les partenaires sociaux ne parviennent pas à trouver un accord, les changements dans la valeur du point d'indice sont décidés de manière unilatérale par le gouvernement.

Enfin, le traitement est général et impersonnel en vertu du principe d'égalité de traitement selon lequel tous les agents placés dans la même situation doivent recevoir une rémunération identique. Les traitements sont ainsi déterminés de façon abstraite et générale, ce qui signifie que les textes ne font de distinction entre les agents ni en fonction de leur sexe, ni en fonction de leur comportement ou de leur manière de servir. Les traitements sont déterminés soit en fonction de l'emploi occupé soit en fonction du grade des agents. « Tous les fonctionnaires de même niveau hiérarchique perçoivent le même traitement, quelles que soient la qualité et la quantité du travail fourni » (De Forges, op. cit., p. 298).

Le traitement présente ainsi des caractéristiques spécifiques. Nous nous intéressons désormais aux règles qui président à sa détermination.

2.1.2. La détermination du traitement

Elément principal de la rémunération, c'est le traitement qui témoigne le plus directement du rang occupé par l'agent dans l'administration. Selon l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983, « le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu ou de l'emploi auquel il a été nommé ».

⁷ Ainsi, en 1982, le relevé de conclusions n'a pas été appliqué en raison du blocage des salaires et des prix intervenu du 1^{er} juin au 31 octobre 1982.

Le classement hiérarchique de l'agent est donc déterminé par l'échelon auquel il est parvenu quel que soit l'emploi occupé. A chaque échelon correspond un indice et à chaque indice un traitement brut. L'indice est fixé en points dont la valeur est périodiquement réajustée pour tenir compte des variations du coût de la vie. La correspondance entre l'indice et le traitement est déterminée par la grille indiciaire de la fonction publique.

La grille indiciaire, commune à tous les fonctionnaires civils et militaires, a été mise en place par le décret du 10 juillet 1948. Le plan de classement repose sur le principe selon lequel les grades et les emplois doivent faire l'objet d'un classement et le traitement afférent aux différents grades et emplois doit être fixé par un indice.

2.1.2.1. L'élaboration de la grille indiciaire

Avant la première guerre mondiale, la rémunération des fonctionnaires était fixée en francs pour chaque emploi. Les fonctionnaires étaient situés dans des échelles et on observait alors une multitude d'échelles de traitement, propres à chaque corps. Le principe d'une échelle de traitement est d'attribuer à un agent, caractérisé par sa fonction, un niveau minimum garanti du traitement de base et un niveau maximum. Il existait dans cet intervalle toute une série d'échelons que l'agent gravissait au choix ou à l'ancienneté. Ce système était peu compréhensible, manquait de transparence et ne permettait pas de conduire une politique nationale de rémunération des fonctionnaires. Il restait toutefois viable dans un contexte de grande stabilité économique et sociale. Après la première guerre mondiale, le contexte ayant évolué, la nécessité de conduire des politiques salariales est apparue mais revoir l'ensemble des rémunérations chaque fois que l'évolution des prix l'imposait était pratiquement impossible. Il fallait donc trouver une solution dont l'automaticité serait la principale caractéristique. Le nombre d'échelles, qui était alors de l'ordre de 500, fut ramené à 150 en 1930 et à 60 en 1943 (Bidouze, 1995, p.177). En 1945, les traitements ont été revalorisés. En effet, l'ordonnance du 6 janvier 1945 modifiait les taux de traitement qui délimitaient les échelles. En principe, ces taux étaient multipliés par 3 mais des taux multiplicateurs inférieurs ou supérieurs à 3 ont été affectés à certaines échelles. Toutefois, cette revalorisation est rapidement apparue insuffisante du fait de la forte élévation du coût de la vie et de la

dévaluation de la monnaie. Divers compléments indemnitaires ont alors été accordés aux fonctionnaires :

- une indemnité exceptionnelle de cherté de vie, en faveur des fonctionnaires les plus défavorisés (instituée par le décret du 2 novembre 1945),
- une indemnité forfaitaire de cherté de vie, égale à 25 % du traitement brut, avec un minimum de 21 600F (loi du 3 août 1946),
- le doublement de l'indemnité de résidence,
- des mesures catégorielles, notamment des indemnités accessoires attribuées aux membres de l'enseignement et aux magistrats,
- différents compléments de traitements : allocation provisionnelle, allocation spéciale forfaitaire, indemnité exceptionnelle temporaire.

En 1947, la situation se caractérisait par la faiblesse du niveau des rémunérations, par un désordre interne du fait des compléments généraux et catégoriels de traitement et enfin par un écrasement de la hiérarchie (Pauti et Robert-Duvilliers, 1975, p. 70). Il était alors nécessaire de remédier à ces différents problèmes par l'élaboration d'un plan de classement de la fonction publique. En effet, A. Tiano (1957, p. 73) écrit : « la part du traitement de base se réduisant du fait des indemnités complémentaires, cette situation détruisait l'ordonnance des échelles ; une remise en ordre s'imposait d'autant plus que le gouvernement ne pouvait échapper à une revalorisation et qu'il était effrayé lui-même par la marée des indemnités qu'il avait créées pour satisfaire catégorie après catégorie ».

Pour apporter une réponse à ces différents problèmes, une commission composée de douze représentants de l'administration, de dix représentants de la CGT et de deux délégués de la CFTC est mise en place le 11 avril 1946. Cette commission est présidée par M. Coyne, haut fonctionnaire de la Cour des comptes. Suite à la grève des postiers en août 1946 et à la reconnaissance de l'insuffisance des rémunérations des enseignants et des magistrats au regard de leurs fonctions sociales, le gouvernement est tenté de demander à la Commission d'établir des plans de reclassement catégoriels. Toutefois, face à la grève des employés de l'administration des finances en septembre 1946, mécontents de cette priorité accordée aux enseignants et magistrats, l'idée de réaliser des reclassements catégoriels fut abandonnée et la Commission s'attacha alors à définir un plan général de reclassement. Le 25 septembre 1946, la Commission s'ajourna dans l'attente de la réception des plans des organisations syndicales. L'Union générale des fédérations de fonctionnaires et la Fédération postale CGT remettent un

plan commun, la CFTC remet un deuxième plan et la Direction de la Fonction Publique un troisième au cours du premier semestre 1947. Le gouvernement présente un projet le 29 août 1947 et un second le 4 décembre 1947. Enfin, un décret relatif au reclassement est publié le 13 janvier 1948 (Tiano, op. cit., p. 73).

Après encore quelques tractations entre les représentants de chaque ministre, la direction de la fonction publique, la direction du budget et les syndicats, la grille indiciaire, encore utilisée actuellement, est instituée par le décret du 10 juillet 1948. Elle est commune à tous les fonctionnaires civils et militaires. Le traitement est ainsi identique pour tous les fonctionnaires appartenant au même grade et au même échelon quel que soit leur corps. Cette grille s'inscrit dans la logique de l'élaboration du statut général de la fonction publique, dans la mesure où le statut fixe, pour la première fois, des règles applicables à tous les fonctionnaires et institue une unité de direction avec la création d'une administration générale de la fonction publique et celle d'organismes consultatifs, notamment l'institution d'un conseil supérieur de la fonction publique⁸. La réforme de 1948 permet l'établissement d'un système cohérent dans la mesure où 900 corps sont régis par un « classement des grades et des emplois relevant du régime général des retraites » et un classement des emplois en termes de relativité.

La grille indiciaire de 1948 ne concerne que la fonction publique d'Etat. L'adoption en 1983 d'un statut général des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers conduit à unifier les règles applicables à tous les « serviteurs de la République » (D. Stingre, 1999, p.18). En termes de rémunération, le principe de parité entre les fonctions publiques est énoncé. L'idée de parité correspond à l'alignement des situations des agents de niveau comparable dans les différentes fonctions publiques. Les personnels des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers étaient dotés de leurs propres grilles indiciaires, même si celles-ci étaient proches de celle de l'Etat. Le statut général de 1983 rassemblant sous un même régime les fonctionnaires de l'Etat, les fonctionnaires des collectivités territoriales et les fonctionnaires hospitaliers conduit à l'adoption d'une grille commune des rémunérations. Des centres de gestion sont alors créés de manière à unifier la gestion des personnels des 40 000 collectivités et établissements locaux. Ces centres doivent

⁸ Le conseil supérieur de la fonction publique est un organe paritaire créé par le statut général des fonctionnaires et composé d'un nombre égal de représentants de l'administration et des organisations syndicales représentatives de fonctionnaires.

organiser les concours, établir les tableaux d'avancement et de mutation. Ce système est apparu particulièrement lourd à gérer et la loi du 13 juillet 1987 allège le dispositif : les corps sont remplacés par les cadres d'emplois, et la grille commune de rémunération est abandonnée. La parité entre les deux fonctions publiques est donc quelque peu remise en cause. Toutefois, le gouvernement tente de limiter les différenciations entre les deux fonctions publiques ; le protocole d'accord Durafour en date du 9 février 1990 porte sur une grille de classifications et de rémunérations commune aux trois fonctions publiques. La fonction publique hospitalière a, quant à elle, connu moins de transformations ; les différents corps y sont toutefois gérés localement.

2.1.2.2. Les principes de classement des corps et emplois

Le plan de classement repose sur deux principes. En premier lieu, les différents corps sont classés dans quatre catégories selon leur niveau de recrutement, désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C et D⁹.

L'article 17 du statut général précise en effet que « les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories ». Le statut particulier de chaque corps doit ainsi indiquer à quelle catégorie le corps est rattaché. Les catégories ont été instituées par le statut de 1946. Mais les règlements annoncés par ce statut, puis par celui de 1959, ne donnent pas de définition de la notion de catégorie. La loi du 11 janvier 1984 n'est pas davantage éclairante. Elle indique seulement que le classement des corps entre les différentes catégories dépend du niveau de recrutement. On trouve une définition plus précise de la notion de catégorie dans l'instruction interministérielle n° 1 du 3 avril 1947, laquelle indique qu'à chaque catégorie correspond à la fois un groupe de fonctions, un degré de qualification et un niveau de recrutement.

La catégorie A regroupe les fonctions générales d'encadrement, de conception¹⁰ et de direction. Le recrutement s'effectue principalement au niveau de la licence. La catégorie A est divisée entre les fonctions d'encadrement « classique » (par exemple attaché, inspecteur,

⁹ La catégorie D est en extinction.

¹⁰ Le terme de conception renvoie à la préparation des décisions de l'autorité politique.

ingénieur des travaux ou professeur certifié) et les fonctions « d'encadrement supérieur » ou « A supérieur » (par exemple administrateur civil, ingénieur ou professeur agrégé).

La catégorie B rassemble les fonctions d'application, c'est-à-dire de mise en œuvre des décisions prises au niveau supérieur. Ces fonctionnaires sont recrutés soit au niveau du baccalauréat (secrétaires administratifs ou techniciens, par exemple), soit au niveau de diplôme « bac +2 » (infirmiers, techniciens supérieurs).

La catégorie C comprend tous les agents chargés des tâches « d'exécution »¹¹ (adjoints, agents ou ouvriers, par exemple). Le recrutement s'effectue à un niveau de diplôme correspondant au brevet ou au certificat d'aptitude professionnelle. Il peut également avoir lieu sans condition de diplôme.

Cette description est générale ; elle précise les conditions minimales de niveau de diplôme. Les statuts particuliers énoncent les conditions exactes de diplômes propres à chaque corps.

Enfin, il existe un certain nombre d'emplois classés « hors échelle ». Ces emplois sont classés en échelles lettres, lesquelles sont divisées en chevrons¹². Ainsi, la hors échelle A regroupe de nombreux fonctionnaires en fin de carrière de la catégorie A : administrateurs civils, professeurs agrégés, ingénieurs en chef. La hors-échelle B correspond à des emplois de direction d'administration centrale. Les hors-échelles C, D et E permettent la progression de carrière des directeurs d'administration centrale, des recteurs, des préfets, des professeurs d'université et des fonctionnaires appartenant aux grands corps de l'Etat (conseillers d'Etat, inspecteurs généraux des finances, conseillers maîtres à la Cour des comptes). Enfin, les échelles F et G correspondent à des fonctions très exceptionnelles : ministres, vice-président du Conseil d'Etat, secrétaire général du gouvernement.

¹¹ Avant la suppression de la catégorie D, on distinguait les fonctions « d'exécution spécialisée » (catégorie C) des fonctions « d'exécution simple » (catégorie D).

¹² Les chevrons remplacent en fait les échelons des carrières traditionnelles.

La réalisation du plan de classement fut progressive. Dans un premier temps, le décret du 13 janvier 1948 déterminait la place hiérarchique d'un certain nombre d'« emplois pilotes » de chacune des catégories hiérarchiques (voir encadré ci-dessous). Dans un second temps, le reste des quelque 1500 grades et emplois de la fonction publique fut répertorié et à son tour classé dans la grille indiciaire. Les propositions de classement ont ensuite fait l'objet d'une phase de négociation entre les directions du personnel des ministères et les directions du Budget et de la Fonction publique, puis d'une phase de consultation du Conseil supérieur de la Fonction publique. Enfin, les propositions qui n'ont pas été accueillies favorablement ont donné lieu à des arbitrages rendus par le gouvernement. L'ensemble du plan de classement fut adopté en conseil des ministres par le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948.

Encadré 3. Le classement des emplois pilotes

Dans la catégorie A, le décret du 13 janvier 1948 avait prévu les indices de 69 emplois pilotes, dont les administrateurs civils de 3^{ème} classe, les juges suppléants, les professeurs agrégés, les ingénieurs des Ponts, les conseillers de Cour d'Appel, les colonels, les directeurs d'administration centrale. Au sein de la catégorie B, ont été classés les contrôleurs des PTT, les contrôleurs des régies financières, les secrétaires d'administration, les instituteurs, les officiers subalternes et 10 autres catégories d'agents. Dans la catégorie C, le décret du 13 janvier 1948 délimitait les indices de 20 emplois, dont les facteurs, les douaniers, les sténodactylographes, les agents de constatation des finances et les adjoints administratifs. Enfin, on trouvait dans la catégorie D, les agents de service, les gardiens de bureau, les dactylographes et 8 autres emplois (Tiano, op. cit., p. 73-74).

Le coût du reclassement s'avéra si élevé que sa réalisation fut échelonnée en quatre tranches sur les années 1948-1949-1950. Une augmentation du traitement brut était accordée à chaque tranche. Cette augmentation s'accompagnait par ailleurs d'une réduction du supplément provisoire de traitement ainsi que des diverses indemnités. La réalisation complète du reclassement fut achevée le 25 décembre 1950¹³.

¹³ Il avait été prévu que la dernière tranche de paiement serait réalisée le 1^{er} janvier 1951. La date de paiement a été symboliquement avancée comme cadeau de Noël.

Le second principe de classement organise la détermination des parités et le classement des différents grades et emplois de l'ensemble des administrations de l'Etat. Ainsi, il est prévu des décrets pour fixer :

- les rapports entre les moyennes des traitements de début dans chacune des quatre catégories hiérarchiques,
- les rapports entre les traitements extrêmes de chaque échelon à l'intérieur de chaque catégorie,
- les parités entre les traitements des fonctionnaires des différents cadres des administrations et services.

De plus, un niveau de traitement minimal est institué par l'article 32 du statut des fonctionnaires. En effet, celui-ci indique que « le traitement fixé pour un fonctionnaire nommé à un emploi de début doit être calculé de telle façon que le traitement net perçu ne soit pas inférieur à 120 % du minimum vital » et précise que « par minimum vital, il faut entendre la somme au-dessous de laquelle les besoins individuels et sociaux de la personne humaine considérée comme élémentaires et incompressibles ne peuvent plus être satisfaits ». C'est un décret en conseil des ministres, qui, après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique, fixe le minimum vital pour une durée de deux ans. Cette disposition ne sera toutefois jamais appliquée. Pour fixer le traitement de base à l'indice 100, le gouvernement de 1947 se référa au salaire du manœuvre de la métallurgie. Par la suite, ce sont des compléments de rémunération non hiérarchisés qui ont assuré la parité entre la rémunération globale brute à la base et le salaire minimum.

Par ailleurs, la grille adopte un classement indiciaire des grades et emplois. Elle détermine, en effet, le montant monétaire afférent à l'indice 100 et utilise ensuite cette correspondance monétaire comme base à la détermination de la valeur monétaire des autres emplois. Ainsi, un emploi classé à l'indice 500 entraîne une rémunération cinq fois supérieure à celle de l'emploi classé à l'indice 100. Ce système présente des avantages évidents en termes de simplicité et de rapidité. Il est en effet aisé de relever l'ensemble des rémunérations des fonctionnaires dans la mesure où le relèvement du traitement de l'indice 100 modifie dans la même proportion le traitement de chaque indice. De telles conceptions se retrouvent d'ailleurs dans d'autres professions où les conventions collectives et les accords de salaires peuvent prévoir le recours à des coefficients hiérarchiques, périodiquement revalorisés.

La notion d'indice a quelque peu évolué depuis la réforme de 1948. Différentes séries d'indices se sont en effet succédées depuis cette date.

2.1.2.3. Les différentes séries d'indices

Ce sont les indices nets qui permirent initialement le calcul des rémunérations. Pour des raisons fiscales, les indices bruts se sont ensuite substitués aux indices nets. Puis, les indices bruts ont été complétés par de nouvelles séries d'indices : les indices nouveaux dans un premier temps et les indices nouveaux majorés dans un second temps.

a. Des indices nets aux indices bruts

Initialement, le plan de classement a été élaboré selon un système d'indices nets, lesquels s'échelonnaient de 100 à 800 points. Les indices nets donnaient une image exacte des rapports de rémunérations nettes après déduction des retenues pour pension, sécurité sociale et impôt alors applicables aux salaires. Sur cette échelle, les quatre catégories étaient situées de la façon suivante :

Catégorie D : de 100 à 185,

Catégorie C : de 130 à 250,

Catégorie B : de 185 à 360,

Catégorie A : de 225 à 800.

Par ailleurs, il existait deux groupes hors échelle (A et B) pour quelques emplois supérieurs dont la rémunération était alors déterminée par le gouvernement. C'est, en effet, un arrêté conjoint du ministre des Finances et du ministre de la Fonction publique qui fixait le traitement afférent à chaque groupe hors échelle. Il n'existait aucune règle de proportionnalité dans la détermination de ces traitements, ce qui permettait de valoriser la rémunération des hauts fonctionnaires (De Forges, op. cit., p. 298). L'existence de ces groupes déplaçait l'éventail des rémunérations de 1 – 8 à 1 – 9.

De plus, à côté des indices nets existaient également des indices bruts qui permettaient le calcul des rapports des rémunérations brutes. Il fut décidé que les traitements bruts étaient

calculés à partir des traitements nets de manière à ce que ces derniers soient réellement perçus après déduction de la cotisation pour la retraite et le paiement de l'impôt (voir encadré ci-dessous). Ainsi, les traitements bruts étaient augmentés en cas d'alourdissement de la fiscalité et réduits dans le cas contraire. Ce système était ainsi destiné « à soustraire les fonctionnaires aux variations du système fiscal dont la progressivité sans cesse accrue n'aurait pas manqué de provoquer l'écrasement de la hiérarchie » (Salon, 1993, p. 381).

Encadré 4. La détermination du traitement brut (A. Tiano, 1957, p. 75).

« A l'indice net égal à 100, l'agent est crédité annuellement d'une somme de 114 500 francs, mais il ne perçoit en réalité que 106 200 francs, car, bien qu'il ne paie pas d'impôt, on lui retient une cotisation de 6 780 francs pour la retraite et de 1 430 francs pour la Sécurité Sociale.

A un indice supérieur, l'indice 360, par exemple, l'agent célibataire paie plus de 100 000 francs d'impôts et ses versements pour la retraite et la sécurité sociale sont plus importants que ceux de son collègue à l'indice 100. Et surtout, il ne tient qu'à la volonté de l'Etat d'aggraver ces retenues et ces impôts. [Il fut alors décidé] de soustraire la hiérarchie des traitements de base à la progressivité de l'impôt. L'agent à l'indice 360 percevra, d'une part, le traitement effectivement conservé par l'agent à l'indice 100 multiplié par 3,6, d'autre part une somme équivalente à celle qu'il devra rendre à l'Etat pour la retraite, la Sécurité Sociale et l'impôt.

Le calcul suivant indiquera son traitement brut de base :

Traitement net à l'indice 100*3,6 = 106 200*3,6	382 320 francs
Impôts exigibles de ce revenu	106188
Retenues pour sa retraite	31392
Cotisations à la Sécurité Sociale	3300
Traitement brut	523300

A la hiérarchie 100-800 fondée sur les indices nets, correspondra donc une hiérarchie de 100-1163, fondée sur les indices bruts. L'agent à l'indice net 360 sera, par exemple, situé à l'indice brut 455 ».

Les indices bruts s'étagaient de l'indice 100 à l'indice 1163 (arrondi à 1165). Les quatre catégories étaient placées de la façon suivante :

Catégorie D : de 100 à 210,

Catégorie C : de 140 à 300,

Catégorie B : de 210 à 455,

Catégorie A : de 265 à 1165.

En indice brut, l'éventail hiérarchique est de 1 à 11,65.

En octobre 1948, la substitution de la taxe sur les salaires à la charge de l'employeur à l'impôt cédulaire aurait dû conduire à une diminution des traitements bruts. Les organisations syndicales refusèrent toutefois une telle mesure et le débat fut porté devant le Parlement. En 1950, l'Assemblée nationale condamna ce mode de calcul des traitements bruts et le principe de proportionnalité des traitements nets aux indices hiérarchiques dans la mesure où celui-ci « pouvait en effet conduire à exonérer les fonctionnaires des majorations d'impôts, puisque dans l'éventualité d'une aggravation de la fiscalité, les « traitements bruts » devaient être augmentés pour assurer le maintien des « traitements nets » » (Salon, op. cit., p. 382). De plus, la prise en compte des impôts et retenues dans la grille indiciaire implique nécessairement de réviser cette dernière à chaque modification du régime des impôts ou des retenues¹⁴. Le décret du 30 juin 1955 consacre alors le seul système des indices bruts, celui des indices nets étant devenu inapplicable. L'échelle des traitements n'est donc plus garantie après prélèvement fiscal.

En raison de divers compléments indemnitaires, les indices bruts sont devenus inopérants pour refléter la hiérarchie des rémunérations et ont été complétés par de nouvelles séries d'indices : les indices nouveaux et les indices nouveaux majorés.

¹⁴ Pour reprendre à nouveau l'exemple de A. Tiano (op. cit., p. 75), l'agent à l'indice 360 ne paie plus que 38950 francs d'impôts, ce qui rend injustifié l'indice brut 455.

b. Les indices nouveaux et les indices nouveaux majorés

Des compléments indemnitaires ont très vite été accordés à certaines catégories de fonctionnaires. Ce sont principalement les fonctionnaires du bas de la grille qui bénéficièrent de ces indemnités. Cela s'est traduit par un resserrement de l'éventail des rémunérations dont ne pouvait rendre compte l'échelle des indices bruts. Des plans de remise en ordre ont alors été élaborés dès le milieu des années 50 et se sont concrétisés par la définition de nouvelles séries d'indices.

Le recours aux palliatifs

Les indices bruts sont eux-mêmes devenus inadaptés pour traduire les rapports des rémunérations brutes du fait de l'existence d'indemnités dégressives s'ajoutant au traitement hiérarchisé. Des indemnités dégressives ont en effet été créées pour maintenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires se situant en bas de la hiérarchie des traitements, l'inflation étant à l'époque importante. Dès 1948, un complément de traitement non hiérarchisé, dénommé indemnité de cherté, de 12 000 F est alloué aux fonctionnaires. De même, une majoration exceptionnelle de l'indemnité temporaire de cherté de vie est instituée par le décret du 12 août 1950. Cette majoration est dégressive. Elle est fixée à 9000 F à l'indice 100 et disparaît à l'indice net 160. Cette majoration est mise en place de manière à ce que les traitements les plus modestes soient au moins équivalents au SMIG, institué par la loi du 11 février 1950. D'autres mesures ont été prises en faveur des bas salaires et le début des années 50 se caractérise ainsi par une politique salariale axée sur la revalorisation des traitements les plus faibles¹⁵. Paradoxalement, tout en continuant d'instituer des indemnités dégressives, le gouvernement prit conscience de la nécessité d'augmenter la rémunération des cadres et mit en œuvre des mesures favorables à la hiérarchie. Une prime hiérarchique est instituée en 1954, sous la forme de 450 F par point d'indice dépassant l'indice net 450. La rémunération

¹⁵ Pour une description détaillée des primes et indemnités mises en œuvre à cette époque, se référer à J.M. Pauti et P. Robert-Duvilliers (op. cit., p. 76-78).

des fonctionnaires forme alors un ensemble complexe dont les principales composantes sont les suivantes :

- un traitement de base hiérarchisé,
- un complément provisoire de traitement,
- un complément temporaire de rémunération,
- une indemnité spéciale dégressive,
- une prime hiérarchique,
- une indemnité de résidence.

auxquelles s'ajoutent « les multiples primes et indemnités applicables dans certaines administrations à divers corps et catégories de fonctionnaires, qui constituent un véritable maquis, une source d'inégalités et d'injustices, et faussent complètement le système des rémunérations » (Bidouze, *op. cit.*, p. 138). Ainsi, la rémunération perçue par un agent (traitement et indemnités dégressives) classé à l'indice 300 n'était pas trois fois supérieure à celle perçue par un agent classé à l'indice 100. Les fonctionnaires ne percevaient plus un traitement proportionnel à celui de l'indice 100. Selon J. M. Pauti et P. Robert-Duvilliers (*op. cit.*), quelques années après le reclassement de 1948, le régime de rémunération de la fonction publique se caractérisait par sa complexité, son arbitraire, l'écrasement de la hiérarchie et l'insuffisance du niveau général des traitements. Ainsi, dès 1955, les organisations syndicales s'indignaient de la multiplication des indemnités dégressives. Une loi de 1955 recommandait alors au gouvernement « d'établir avant le 1^{er} juillet 1955 un plan de remise en ordre des rémunérations de la fonction publique pour assurer, en application du statut général des fonctionnaires, la hiérarchie des traitements et la suppression progressive des primes non soumises à retenue pour pension » (in Salon, *op. cit.*, p. 382).

Les remises en ordre

Le plan de remise en ordre, qui a fait l'objet d'un décret en 1955, modifié en 1956 et en 1957, a conduit à la création de sept échelles lettres (de A à G), concernant alors environ 9000 fonctionnaires placés « hors échelle »¹⁶, et à la définition d'un nouvel éventail des indices bruts (de 100 à 1000). Dans le même temps, les traitements ont été revalorisés et un

¹⁶ La prime hiérarchique est incorporée au traitement le 1^{er} novembre.

minimum de rémunération garanti a été institué, qui correspondait au traitement afférent à l'indice net 110¹⁷.

Quelques années plus tard, une nouvelle simplification du régime de rémunération fut entamée. Un plan de remise en ordre, le plan « Guillaumat »¹⁸, fut alors élaboré à partir de 1960. Celui-ci a conduit à l'incorporation des indemnités dégressives au traitement de base hiérarchisé à l'indice 100 et à la définition d'une nouvelle série d'indices (les indices nouveaux ou réels), l'éventail hiérarchique s'échelonnant alors de 100 à 735. Le passage d'un rapport de 100 à 1000 des indices bruts à un rapport de 100 à 735 tend à montrer l'importance des indemnités dégressives qui avaient été accordées. Ainsi, S. Salon (op. cit., p. 382) écrit : « le mécanisme de ces indemnités dégressives avait, en effet, profondément altéré la hiérarchie de la fonction publique à tel point qu'au rapport théorique de 100-1000 des indices bruts en fonction duquel était bâtie la grille des traitements se substituait un rapport de fait 100-735 ». Les indices réels permettent le calcul des traitements et traduisent les rapports réels entre les différentes rémunérations. De manière à ouvrir l'éventail hiérarchique, un « étirement » de la grille est opéré en janvier 1962 puis en juillet 1962. L'éventail hiérarchique de la grille passe ainsi de 100 - 735 à 100-750 puis de 100-750 à 100-760. Toutefois, l'éventail hiérarchique se resserre rapidement puisque l'indice minimal de traitement est fixé à l'indice 127 en 1967. Enfin, à la suite des événements de mai 1968, le gouvernement accorde une majoration de 10 points pour l'ensemble de la grille (et de 15 points pour les catégories C et D), ce qui engendre la définition d'une nouvelle échelle d'indices : les indices « nouveaux majorés ». L'attribution de points d'indice supplémentaires a été utilisée à plusieurs reprises comme modalité d'augmentation des traitements. Ainsi, jusqu'en 1982, coexistaient quatre séries d'indices : l'indice net de 1948, l'indice brut de 1957, l'indice réel et, enfin, l'indice nouveau majoré, applicable à la date considérée¹⁹.

¹⁷ On peut aussi ajouter qu'en 1955 les contours d'une politique d'harmonisation des rémunérations avec le secteur nationalisé sont dessinés. En effet, l'article 32 de la loi de finances du 3 avril 1955 prescrit au gouvernement de déposer avant le 1er octobre 1955 « un projet de loi portant, compte tenu des droits acquis, harmonisation et péréquation des statuts et des rémunérations applicables tant aux personnels de l'Etat en activité et en retraite qu'aux diverses entreprises et organismes nationaux à caractère économique, industriel et social, placés sous la direction et le contrôle de l'Etat ».

¹⁸ Du nom du ministre chargé de la Fonction publique entre 1960 et 1962.

¹⁹ Comme ces indices varient chaque fois que l'on décide d'octroyer une augmentation par le biais d'une attribution uniforme ou dégressive de points d'indice, ils doivent être assortis de la mention complémentaire de la date d'entrée en vigueur.

Ainsi, « pour connaître le traitement d'un fonctionnaire, il fallait utiliser quatre indices : l'indice net de 1948, pour connaître le classement des grades et emplois, l'indice brut de 1957, l'indice nouveau (du plan Guillaumat) lui correspondant, et enfin l'indice nouveau majoré correspondant, applicable à la date considérée (De Forges, op. cit., p. 300-301).

2.1.2.4. Le classement actuel

Actuellement, on fait référence aux indices majorés (ils permettent le calcul des rémunérations et l'établissement des documents budgétaires) et aux indices bruts (ces derniers, plus stables, sont encore utilisés dans le classement hiérarchique des grades et emplois, et dans la comparaison des traitements des différents corps), l'utilisation des indices nets et nouveaux étant en revanche prohibée depuis 1982²⁰.

Les indices bruts sont désormais compris entre 100 et 1015. A chaque indice brut est associé un indice majoré, compris entre 164 et 820. Le minimum de traitement est fixé à l'indice majoré 275.

Par ailleurs, la grille salariale de la fonction publique se distingue par l'imbrication des catégories. Dans le secteur privé, les plages de recouvrement entre les différentes catégories sont souvent plus étroites (Pognaud, 1985). Un indice de traitement peut alors renvoyer à des situations complètement différentes. Par exemple, l'indice 400 correspond aussi bien à un fonctionnaire de catégorie C en fin de carrière qu'à un fonctionnaire de catégorie B en milieu de carrière ou qu'à un fonctionnaire de catégorie A en début de carrière²¹. De plus, on peut constater que l'espace indiciaire occupé par chaque catégorie augmente avec le niveau hiérarchique, ce qui signifie que la « valorisation de la carrière est plus avantageuse pour les plus diplômés » (De Faria, 2001, p. 276).

²⁰ Décret n°82-1105 du 23 décembre 1982, modifié le 31 janvier 1986.

²¹ Cette particularité explique la difficulté à mener une politique indiciaire, dans la mesure où la revalorisation indiciaire d'une catégorie entraîne nécessairement des demandes de revalorisation des agents placés dans les indices de début de la catégorie supérieure. Voir chapitre 5.

Tableau 1. Traitements caractéristiques de la fonction publique au 1^{er} juillet 2005

	Indice majoré	Traitement mensuel brut	Traitement mensuel net
Niveaux indiciaires caractéristiques			
Minimum de traitement	275	1 221,11	1 030,49
Sommet de la grille	820	3 641,12	3 039,19
Début hors échelle (HE A1)	HE A1	3 888,10	3 245,34
Sommet hors échelle (HE G)	HE G	6 627,45	5 531,83
Niveaux de début et de fin de carrière pour des corps caractéristiques			
Agents administratifs, agents de service technique			
Début de carrière	275	1 221,11	1 030,49
Fin de Carrière	337	1 496,41	1 249,03
Adjointes administratifs			
Début de carrière	275	1 221,11	1 030,49
Fin de carrière	393	1 745,07	1 456,59
Ouvriers d'Etat, maîtres ouvriers			
Début de carrière	275	1 221,11	1 030,49
Fin de carrière	415	1 842,76	1 538,13
Secrétaires administratifs, contrôleurs			
Début de carrière	290	1 287,71	1 086,70
Fin de carrière	513	2 277,92	1 901,35
Attachés, inspecteurs, professeurs des écoles			
Début de carrière	348	1 545,26	1 289,80
Fin de carrière	782	2 472,39	2 898,35
Professeurs agrégés			
Début de carrière	378	1 678,47	1 400,99
Fin de carrière	HE A3	4 250,41	3 547,75
Administrateurs civils			
Début de carrière	451	2 002,62	1 671,55
Fin de carrière	HE B	4 670,14	3 898,10

Source : Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

Le traitement est ainsi déterminé par la grille indiciaire, laquelle permet d'assurer un traitement égal à tous les agents appartenant au même grade et un relèvement automatique de l'ensemble des traitements. Dès la construction du statut et l'élaboration de la grille indiciaire, des tensions économiques et sociales sont apparues qui ont amené les différents gouvernements à détourner la grille indiciaire, à travers le versement de primes à certaines catégories de fonctionnaires. Les primes permettent tantôt de maintenir le pouvoir d'achat des plus basses catégories tantôt de relever la rémunération des catégories les plus élevées.

Le traitement n'est qu'une des composantes de la rémunération principale. Il est complété par une indemnité de résidence et un supplément familial. Nous allons voir que les principes de détermination de ces compléments révèlent la même hésitation entre la garantie d'un certain niveau de pouvoir d'achat et la hiérarchisation des rémunérations.

2.2. Les compléments de traitement

L'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement viennent compléter le traitement.

2.2.1. L'indemnité de résidence

L'indemnité de résidence constitue un complément proportionnel au traitement mensuel brut de base, une fois les retenues pour pensions effectuées. Son objectif est de compenser les disparités du coût de la vie selon l'affectation géographique du fonctionnaire. Son montant est calculé en appliquant au traitement brut un taux variable selon la zone territoriale dans laquelle est classée la commune où le fonctionnaire exerce ses fonctions. A l'origine, les différentes zones correspondaient aux zones d'abattement du SMIG. L'indemnité a été progressivement intégrée au traitement et est devenue de moins en moins différenciée en fonction des zones géographiques. Il demeure toutefois trois zones : une zone à 3 %, une zone à 1 % et une zone à 0 %. En 2000, 23 % des agents se situent en zone 1, 17 % en zone 2 et 60 % en zone 3 (Projet de loi de finances pour 2003, Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique).

L'indemnité de résidence a été hiérarchisée à partir de 1948. Depuis cette date, elle n'est en effet plus évaluée en francs mais en pourcentage du traitement. Le fait que cette indemnité soit de moins en moins différenciée selon la résidence et de plus en plus hiérarchisée amène A. Tiano (op. cit.) à la considérer comme un complément de traitement hiérarchisé.

En zone 1, l'indemnité peut ainsi varier de 39,56 à 199,81 euros et en zone 2, de 13,18 à 66,60 euros. Au regard de ces montants, on peut s'interroger sur la pertinence d'une telle indemnité et notamment sur sa capacité à compenser les différences du coût de la vie entre les régions.

Par ailleurs, la hiérarchisation partielle de cette indemnité peut s'expliquer par la survivance du principe selon lequel le traitement doit permettre au fonctionnaire de s'assurer un certain niveau de vie en rapport avec son grade.

Tableau 2. Montants mensuels caractéristiques de l'indemnité de résidence au 1^{er} juillet 2005 (en euros)

	1 ^{ère} zone	2 ^{ème} zone
Montant mensuel minimum ¹	39,56	13,18
Montant mensuel au plafond de l'échelle indiciaire ²	109,23	36,41
Montant mensuel afférent au sommet de la « hors échelle » ³	199,81	66,60

¹ Les agents dont le traitement est égal ou inférieur au traitement afférent à l'indice majoré 297 (indice brut 308) bénéficient d'une indemnité calculée sur ce même indice.

² correspondant à l'indice majoré 820 (indice brut 1015).

³ correspondant au groupe G.

Source : Site du ministère de la Fonction publique, DGAFP, La rémunération par grade, Septembre 2005.

2.2.2. Le supplément familial de traitement

Le supplément familial de traitement est attribué aux agents publics ayant au moins un enfant à charge. Il complète les prestations familiales du régime général pour les fonctionnaires. Il comprend un élément fixe et un élément proportionnel au traitement brut (une fois effectuées les retenues pour pension), lequel varie en fonction du nombre d'enfants à charge.

Tableau 3. Montants du supplément familial de traitement

Nombre d'enfants à charge	Elément fixe mensuel (en euros)	Elément proportionnel (en %)
Un enfant	2,29	0 %
Deux enfants	10,67	3 %
Trois enfants	15,24	8 %
Par enfant en sus du troisième	4,57	6 %

Source : Site du ministère de la Fonction publique, DGAFP, La rémunération par grade, Septembre 2005.

L'élément proportionnel est plafonné ; il ne peut dépasser le montant afférent à l'indice majoré 716. De plus, les agents dont l'indice de rémunération est inférieur ou égal à l'indice majoré 448 perçoivent le supplément familial afférent à cet indice. Les bornes mensuelles du supplément familial du traitement sont donc indiquées dans le tableau suivant.

Tableau 4. Bornes mensuelles du supplément familial de traitement au 1^{er} juillet 2005 (en euros)

	1 enfant	2 enfants	3 enfants	Par enfant en plus
Montant plancher	2,29	70,34	174,38	123,92
Montant plafond	2,29	106,04	269,58	195,32

Source : Site du ministère de la Fonction publique, DGAFP, La rémunération par grade, Septembre 2005.

En 2002, 853 988 agents de l'Etat, soit 36,5 % des agents bénéficiaient du supplément familial de traitement. Le tableau suivant indique la façon dont les agents qui bénéficient du supplément familial de traitement se répartissent.

Tableau 5. Répartition du supplément familial de traitement en 2002

	1 enfant	2 enfants	3 enfants	> 3 enfants	Total
Nombre de bénéficiaires	336 698	366 976	126 068	24 246	853 988
Répartition en %	39,4 %	43 %	14,8 %	2,8 %	100 %

Source : Projet de loi de finances pour 2005, Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique.

On peut s'interroger sur la justification d'une telle indemnité. Elle semble en effet traduire la volonté de maintenir des avantages sociaux par rapport aux autres régimes de salaire. Elle vise en fait à compenser l'absence de versement de prestations supplémentaires (ou extra légales en sus du minimum légal) par les caisses d'allocation familiales. Comme l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement est hiérarchisé et témoigne également de la survivance du principe selon lequel le traitement doit permettre au fonctionnaire de s'assurer un certain niveau de vie en rapport avec son grade (Royer, 1993, p.12).

La rémunération principale est ainsi composée du traitement, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement. Elle se veut objective et égalitaire. La grille indiciaire de la fonction publique permet une approche globale des rémunérations des fonctionnaires, et constitue pour les organisations syndicales une garantie de justice sociale : « à valeur égale, rémunération égale, la valeur étant reconnue sur des critères objectifs et grâce à des procédures de recrutement qui sacrifient rapidité et adaptabilité au principe d'égalité » (Royer, op. cit., p. 41). Si le contexte économique et social a conduit les administrations à adopter des mesures catégorielles et à remettre en cause le principe d'une rémunération en fonction du grade de l'agent, les différentes remises en ordre ont toujours eu pour préoccupation de revenir à ce principe fondateur. Les règles de la rémunération principale s'inscrivent ainsi dans le modèle bureaucratique wébérien.

Conclusion du premier chapitre

Au terme de ce chapitre, on peut caractériser l'organisation de la fonction publique par l'importance des procédures et des règles impersonnelles.

La compréhension des règles de la fonction publique au regard du modèle wébérien nous a permis de mettre en évidence que les règles bureaucratiques devraient, en principe, permettre d'atteindre deux objectifs.

Elles devraient permettre d'une part « d'instituer une fonction publique intègre, compétente et non politisée, c'est-à-dire loyale à l'égard des pouvoirs politiques, tout en étant à l'abri des pressions politiques ou partisanses » (Conseil d'Etat, op. cit., p. 241).

Elles devraient permettre d'autre part de mettre en place la forme d'organisation la plus efficace qui soit : « l'administration purement bureaucratique (...), par sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme et la confiance qu'elle inspire, par conséquent par son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés, par l'intensité et l'étendue de sa prestation, par la possibilité formellement universelle qu'elle a de s'appliquer à toutes les tâches, perfectible qu'elle est du point de vue purement technique afin d'atteindre le maximum de rendement - cette administration est, de toute expérience, la forme de pratique de la domination la plus rationnelle du point de vue formel » (Weber, op. cit., p. 297-298).

La rémunération en fonction du grade de l'agent, c'est-à-dire en fonction du niveau de connaissances générales sanctionné par la réussite à un diplôme et /ou à un concours, sans prise en compte de la nature du travail exercé ou de la charge de travail effectué témoigne de la prégnance de règles bureaucratiques.

L'étude de l'évolution des règles de rémunération nous a toutefois permis de mettre en évidence les difficultés à stabiliser la grille indiciaire. Dès la construction du statut et l'élaboration de la grille indiciaire, des tensions économiques et sociales sont apparues qui ont amené les différents gouvernements à détourner la grille indiciaire. Le versement de primes exceptionnelles, de cherté de vie pour les plus basses catégories ou hiérarchiques pour les plus

élevées, l'attribution de points d'indice uniformes témoignent de la difficulté d'appliquer le principe « à qualification égale, salaire égal », sans prendre en compte la situation économique et sociale. Les différentes remises en ordre ont alors eu pour préoccupation le retour à ce principe fondateur, en supprimant les primes et indemnités génératrices d'inégalités.

L'efficacité de l'administration bureaucratique est toutefois quelque peu remise en cause depuis les années 80. La critique de l'administration porte alors aussi bien sur les règles organisationnelles que sur les règles de gestion des fonctionnaires. Selon M. Bacache (2002, p. 12-13), « si, longtemps, on a cru l'Etat plus efficace que le marché pour assurer la production des biens publics, on assiste dans les années 90 à une attaque en règle sur les capacités de l'Etat à produire efficacement, et sans gaspillage, certains biens, sinon tous ». De manière à répondre à ces critiques, quelques changements ont été alors introduits dans l'administration. Ces critiques et ces changements font l'objet du chapitre suivant.

Chapitre II

Les transformations de l'administration

L'administration s'est profondément modifiée ces vingt dernières années. L'évolution de la demande sociale et des exigences des usagers, l'apparition de nouvelles missions et le resserrement de la contrainte budgétaire ont conduit les administrations à rechercher de nouvelles formes d'organisation et de gestion.

La modernisation des administrations est alors devenue un thème préoccupant ; la gestion publique est quelque peu remise en cause. L'Etat est ainsi à la recherche d'une nouvelle forme de légitimité de son action, laquelle se traduit par la volonté d'adopter certains principes de management de l'entreprise privée.

Selon M. Bacache (2002), on assiste en effet à une évolution dans les questionnements relatifs à l'intervention de l'Etat : il ne s'agit plus de définir les frontières de l'Etat et des biens publics, mais d'interroger la capacité de l'Etat à produire efficacement ces biens. Cette réflexion est nourrie par divers courants théoriques : l'analyse sociologique, l'analyse économique et l'analyse des théoriciens de l'organisation mettent en avant les limites du modèle bureaucratique.

Nous étudierons dans un premier temps les limites théoriques du modèle bureaucratique. Nous verrons dans un second temps que ces critiques ne sont pas restées lettre morte et qu'elles trouvent une certaine application dans la modernisation des administrations.

Section 1. Les limites du modèle bureaucratique

M. Weber (1956/1995) considérait le modèle bureaucratique comme une forme organisationnelle particulièrement efficace. Cette vision a été largement remise en cause. Les sociologues ont montré l'importance des cercles vicieux bureaucratiques, les économistes ont insisté sur les limites de la gestion publique et les théoriciens des organisations ont fortement relativisé l'efficacité de la structure organisationnelle bureaucratique.

1.1. L'analyse sociologique des dysfonctionnements bureaucratiques

Plusieurs sociologues ont révélé les limites de ce type d'organisation et la formation de cercles vicieux.

Pour R.K. Merton (1940), la prédétermination des tâches provoque une rigidité des comportements, une incapacité croissante à s'adapter et une distance de plus en plus importante entre les agents et les usagers. De nouvelles règles sont alors mises en place pour dicter les comportements, ce qui tend à renforcer les attitudes ritualistes des agents.

P. Selznic (1949) montre que la spécialisation des tâches engendre un esprit de caste, et favorise la divergence des intérêts entre les différents sous-groupes de l'organisation au détriment de l'intérêt général. Pour améliorer le contrôle des comportements, l'organisation bureaucratique tend à spécialiser davantage les tâches, ce qui engendre un cercle vicieux.

A. W. Gouldner (1954) a également mis en évidence l'existence d'un cercle vicieux bureaucratique. L'utilisation des règles impersonnelles atténue le poids des contrôles et des sanctions et impose alors aux supérieurs hiérarchiques de superviser plus étroitement leurs subordonnés. Ceci engendre de fortes tensions interpersonnelles. De manière à satisfaire aux exigences d'égalitarisme et d'impersonnalité des agents, de nouvelles règles sont alors élaborées.

M. Crozier, dans son ouvrage *Le phénomène bureaucratique*, critique de façon acerbe ce modèle et le définit comme « un système d'organisation incapable de se corriger en fonction de ses erreurs et dont les dysfonctions sont devenues un des éléments essentiels de l'équilibre » (1963, p. 239).

Selon M. Crozier, l'inefficacité du modèle bureaucratique s'explique par l'existence de quatre caractéristiques fondamentales de cette organisation.

La première est relative à « l'étendue du développement des règles impersonnelles » (Crozier, op. cit., p. 230), lesquelles prescrivent les conduites, définissent les fonctions, président au choix des personnes... Ces règles protègent le fonctionnaire de l'arbitraire ou des pressions des supérieurs et lui assurent ainsi indépendance et sécurité. Le problème réside dans le fait qu'elles isolent complètement le fonctionnaire. Ce dernier est alors, d'une part, privé de toute initiative et, d'autre part, « complètement libre de tout lien de dépendance personnelle ; il ne craint personne et se trouve presque aussi indépendant de ce point de vue que s'il n'était pas salarié » (Crozier, op. cit., p. 232). Toutefois, en pratique, les règles laissent toujours une marge de manœuvre à chaque fonctionnaire, qu'il peut ainsi utiliser pour atteindre ses propres objectifs.

Par ailleurs, l'organisation bureaucratique est caractérisée par « la centralisation des décisions » (Crozier, op. cit., p. 232). Cela signifie que le pouvoir de décision est très éloigné du niveau d'exécution ; la priorité est alors accordée aux problèmes « politiques internes » - « lutte contre le favoritisme et l'arbitraire, sauvegarde de l'équilibre entre les différentes parties du système » - au détriment des problèmes d'adaptation à l'environnement. La centralisation des décisions implique ainsi une certaine rigidité de l'organisation.

M. Crozier (op. cit., p. 233) critique ensuite « l'isolement de chaque catégorie hiérarchique et la pression du groupe sur l'individu ». L'organisation se compose d'une série de strates qui ne communiquent que peu entre elles et s'isolent ainsi les unes des autres. Au sein de chacune d'entre elles, la pression des pairs devient particulièrement importante et l'individu se détermine avant tout en fonction des intérêts du groupe. Par ailleurs, l'isolement de chaque strate lui permet de contrôler ce qui ressort de son domaine et d'ignorer en revanche les buts de l'organisation. Le « ritualisme » peut s'expliquer par cette stratification,

dans la mesure où le « déplacement des buts » est compréhensible seulement s'il permet au groupe d'améliorer sa position au sein de l'organisation.

Enfin, M. Crozier (op. cit., p. 235) critique « le développement de relations de pouvoir parallèles ». L'organisation ne peut éliminer toutes les zones d'incertitude en son sein par la multiplication des règles impersonnelles et la centralisation du pouvoir. De plus, les pouvoirs parallèles apparaissent finalement d'autant plus importants que l'organisation est hiérarchisée et impersonnelle. Ainsi, les individus contrôlant ces zones disposent d'un certain pouvoir et réussissent à bénéficier de privilèges importants.

De ces caractéristiques fondamentales découlent des difficultés, des mauvais résultats et des frustrations, qui viennent développer de nouvelles pressions. Ces dernières renforcent de façon paradoxale le climat d'impersonnalité et de centralisation qui est à l'origine de ces problèmes. Le dysfonctionnement de l'organisation apparaît ainsi comme un trait essentiel de l'organisation bureaucratique.

De plus, une autre critique de l'organisation bureaucratique est relative aux processus de changements. Dans la mesure où cette organisation se caractérise par sa rigidité excessive, il apparaît que toute transformation présente quelques difficultés. La rigidité du système empêche de fait une adaptation progressive de l'organisation à son environnement. En effet, les échelons inférieurs ne disposent pas de marges de manœuvre suffisantes pour mettre en place les innovations nécessaires pour répondre aux problèmes qu'ils rencontrent. Ainsi, l'innovation ne peut venir que du sommet de la hiérarchie, et celle-ci ne sera alors mise en œuvre que lorsque les dysfonctions rencontrées seront devenues particulièrement importantes. Dans ce cadre, tout changement d'importance ne peut passer que par la crise. Par ailleurs, ce changement s'effectuera du haut de la hiérarchie vers le bas.

Cette analyse de la bureaucratie peut toutefois être quelque peu tempérée : selon F. Dupuy et J.-C. Thoenig (1985), si l'innovation majeure passe nécessairement par le pouvoir politique, il existe toutefois des micro-innovations dans l'administration bureaucratique. En effet, ces auteurs ont montré qu'il restait à chaque agent des marges d'action discrétionnaires malgré l'importance des règles. Comme, par ailleurs, les fonctionnaires doivent s'adapter à des demandes et à des problèmes spécifiques, ils inventent des réponses locales. Toutefois, ces micro-innovations ne peuvent se diffuser dans l'administration dans la mesure où le

fonctionnaire n'a pas intérêt à communiquer aux supérieurs ses astuces. Il risquerait en effet de perdre son autonomie et d'être pénalisé s'il commettait une erreur. En revanche, même si son innovation apparaît intéressante, elle ne donnera pas pour autant lieu à une récompense.

C. Giraud (1987) démontre, quant à lui, à partir de l'étude des changements introduits dans l'administration des télécommunications, que les organisations bureaucratiques disposent de capacités d'adaptation importantes : « nous sommes donc conduits à une vision plus nuancée de l'organisation bureaucratique où l'environnement pertinent et une ligne d'action politique peuvent créer suffisamment d'incertitudes organisationnelles pour entraîner l'apparition de nouveaux espaces de jeu et renouveler les jeux possibles des acteurs - gage d'une adaptation de l'organisation (...). Contrairement à la thèse de M. Weber, ce n'est pas alors l'interchangeabilité des agents, la standardisation des règles et la structure pyramidale des grades et des corps qui permettent l'expression d'une expertise basée sur la réussite à un concours - condition d'une efficacité de l'organisation bureaucratique - mais bien l'existence de jeux possibles autour d'objectifs à atteindre ; cette situation organisationnelle est la condition de l'expression d'une potentialité d'action de l'organisation » (Giraud, op. cit., p. 24-25).

Pour les sociologues, les dysfonctionnements de la bureaucratie sont principalement liés au manque d'initiative ou de liberté. Les tenants de l'analyse économique de la bureaucratie ont également mis en évidence les limites du modèle bureaucratique et l'inefficacité de la gestion publique. Ils considèrent, pour leur part, que c'est la relative autonomie du bureaucrate qui conduit à l'inefficacité des administrations.

1.2. L'analyse économique de la bureaucratie

L'analyse économique de la bureaucratie s'inscrit dans un courant de pensée hostile à l'intervention de l'Etat. Elle défend l'idée que les organisations sont gérées plus efficacement lorsqu'elles sont privées que lorsqu'elles sont publiques, le bureaucrate apparaissant comme un producteur inefficace.

L'analyse économique adopte une démarche microéconomique du comportement des bureaucrates, lesquels cherchent à maximiser leurs intérêts privés. Selon L. Von Mises (1944 / 1946), l'inefficacité du comportement bureaucratique provient du fait que ses actions ne peuvent être contrôlées par le profit et le marché. Le contrôle direct échappe aux usagers dans la mesure où il obéit à des règles qui ne sont plus nécessairement en rapport avec leur intérêt immédiat. En effet, selon L. Von Mises (op. cit., p. 53), « le critère d'une bonne gestion n'est pas l'approbation par les usagers d'un gain social net mais l'obéissance aveugle à des règles bureaucratiques ».

La nouvelle économie publique prolonge l'analyse de L. Von Mises (op. cit.) et cherche à déduire des comportements bureaucratiques un certain nombre de biais relatifs à l'allocation des ressources.

Nous étudierons dans un premier temps les fondements de l'analyse de la bureaucratie ; dans un deuxième temps nous verrons les principaux modèles de comportement bureaucratique ; enfin, dans un troisième temps, nous nous attacherons à décrire les recommandations de l'analyse économique de la bureaucratie.

1.2.1. Les fondements de l'analyse de la bureaucratie

L'analyse de la bureaucratie s'appuie sur la mise en évidence de l'existence d'un budget discrétionnaire et sur la théorie des droits de propriété.

1.2.1.1. L'existence d'un budget discrétionnaire

H. Simon (1979) a proposé une nouvelle approche de la rationalité. Il considère en effet que la rationalité ne peut être que limitée pour trois raisons :

- l'information est incertaine et imparfaite,
- les capacités de calcul des agents sont limitées,
- il existe des situations stratégiques d'interdépendance.

Ainsi H. Simon (op. cit.) propose de substituer d'une part la notion de rationalité procédurale à celle de rationalité substantive et d'autre part de remplacer le principe de maximisation par un principe de satisfaction.

La différence entre la rationalité substantive et la rationalité procédurale réside dans le fait que la première porte sur les résultats de la décision tandis que la seconde porte sur les procédures de la décision.

La différence entre le principe de maximisation et le principe de satisfaction réside dans le fait que le principe de maximisation suppose qu'un agent recherche l'action qui donne le meilleur résultat sous certaines conditions, tandis que le principe de satisfaction implique qu'un agent recherche une action qui conduit à un résultat jugé satisfaisant relativement à ses objectifs. Le principe de satisfaction est préférable à celui de maximisation pour deux raisons. D'une part, l'information dont dispose l'agent ainsi que ses capacités de calcul sont limitées, ce qui rend impossible la mise en œuvre d'une procédure de maximisation. D'autre part, la recherche d'un résultat jugé satisfaisant est la seule procédure permettant de parvenir à un compromis acceptable entre les différents membres de l'organisation.

Les travaux de R. Cyert et J. March (1963/1970) prolongent l'analyse de H. Simon (op. cit.). Ils analysent l'organisation comme une coalition de groupes, chacun de ces groupes ayant des objectifs propres qu'il cherche à atteindre à travers le fonctionnement de l'entreprise. Les objectifs de l'organisation ne peuvent être alors obtenus qu'à travers des négociations implicites ou ouvertes au sein de la firme, à l'issue desquelles des récompenses monétaires et non monétaires sont distribuées. Leur analyse rejoint alors celle de H. Simon (op. cit.) dans la mesure où les organisations ne cherchent pas tant à maximiser leur profit qu'à atteindre des résultats satisfaisants relativement aux intérêts des différents groupes constitutifs de l'organisation.

Pour maintenir la cohésion des groupes au sein de l'entreprise, l'organisation constitue un budget particulier, dénommé budget discrétionnaire, utilisé par les dirigeants pour conduire les négociations internes et obtenir l'acceptation par les différents sous-groupes des objectifs de l'organisation. Selon Williamson (1973), ce budget correspond à la différence entre le bénéfice d'exploitation potentiel (c'est-à-dire le bénéfice que l'organisation obtiendrait si l'adhésion des sous-groupes était naturelle et automatique) et le bénéfice effectivement dégagé.

Ainsi Cyert et March (op. cit.) ont mis en évidence que les dirigeants disposaient d'un budget discrétionnaire ou d'une réserve de gestion. L'analyse économique de la bureaucratie

s'est appuyée sur cette théorie pour dénoncer le comportement des bureaucrates. Pourtant, l'existence d'une réserve de gestion n'est pas propre aux organisations publiques, l'analyse de Cyert et March concerne d'ailleurs l'entreprise capitaliste privée.

Enfin, l'analyse économique de la bureaucratie s'est appuyée également sur la théorie *de l'inefficacité X* de H. Leibenstein (1976). En effet, les économistes de la nouvelle économie publique retiennent l'idée selon laquelle il est impossible de contrôler strictement l'efficacité du travail. Cette impossibilité de contrôler le travail engendre d'importantes sources d'inefficience au sein de l'entreprise. Dans cette perspective, certains auteurs s'appuieront sur cette théorie pour montrer les inconvénients du statut de la fonction publique (Greffé, 1981).

D'autre part, l'analyse économique de la bureaucratie s'est également appuyée sur la théorie des droits de propriété.

1.2.1.2. La théorie des droits de propriété

La théorie des droits de propriété se rapproche des théories précédentes dans la mesure où elle tend à relativiser la notion de rationalité économique. Toutefois, elle ne part pas de l'idée selon laquelle la rationalité des individus est limitée, mais de l'idée selon laquelle « les effets de la rationalité dépendent des aménagements institutionnels au sein desquels elle intervient » (Greffé, op. cit., p. 18). Les individus maximisent leur utilité, mais les arguments de la fonction d'utilité sont liés au type d'organisation dans laquelle les individus évoluent.

La théorie des droits de propriété analyse l'effet des formes de propriété, et des formes institutionnelles en général, sur le comportement des agents individuels et, par là, sur le fonctionnement de l'économie. Elle s'efforce alors de montrer que le système de propriété privée est plus efficace que toutes les formes de propriété collective.

La théorie des droits de propriété analyse toute relation entre individus comme un échange de droits de propriété sur des objets. L'attribution de droits de propriété parfaitement définis est alors nécessaire à l'efficacité économique. En ce sens, ils doivent être exclusifs et transférables. L'exclusivité est essentielle dans la mesure où elle garantit à l'individu un usage

des biens non subordonné à d'autres agents. La non-exclusivité des droits signifie que le pouvoir de l'individu et sa capacité de contrôle sont altérés. La transférabilité des droits signifie que l'individu doit pouvoir les échanger librement.

La théorie des droits de propriété analyse alors l'efficacité relative des différentes formes d'allocation des ressources au regard des attributs des droits de propriété. Ainsi, « la structure des droits de propriété sur laquelle s'appuie la firme doit permettre d'une part de profiter des avantages de la spécialisation et d'autre part d'assurer un système d'incitation et de contrôle efficace » (Coriat et Weinstein, 1995, p. 85). Il apparaît que c'est le système de droits de propriété privée qui constitue la forme la plus efficace d'organisation. Les autres formes organisationnelles conduisent à des pertes d'efficacité.

L'organisation publique implique, quant à elle, une dégradation des droits de propriété particulièrement importante et le mécanisme d'incitation y est ainsi singulièrement inefficace. Les droits de propriété n'y sont en effet ni transférables ni exclusifs. La non-transférabilité des droits limite la marge de choix des gestionnaires publics ; ceux-ci ne peuvent céder librement leurs actifs et leur domaine d'action est a priori défini. La non-exclusivité des droits signifie que les gestionnaires ne peuvent bénéficier du rendement résiduel de l'organisation. Les bénéfices d'une gestion efficace n'étant pas appropriable par ceux qui la mettent en œuvre, les gestionnaires n'ont donc aucune incitation à réduire les dépenses et à maîtriser les coûts.

L'analyse de la bureaucratie, qu'elle repose sur la théorie de la rationalité limitée ou sur la théorie des droits de propriété, montre l'existence d'un budget discrétionnaire au sein du secteur public. L'approche du monopole public, représentée notamment par W.A. Niskanen (1971), considère que c'est le bureaucrate qui est le principal bénéficiaire de ce budget, tandis que l'approche du marché politique, défendue par A. Breton et R. Wintrobe (1982) accorde davantage d'importance à l'agent politique, ce dernier étant alors le bénéficiaire du budget discrétionnaire.

1.2.2. Les modèles de comportement bureaucratique

Nous étudierons l'approche du monopole public, puis celle du marché politique. Nous verrons ensuite les effets secondaires de l'inefficacité bureaucratique.

1.2.2.1. L'approche du monopole public

Selon ce modèle, élaboré par W.A. Niskanen (op. cit.), le bureaucrate est en situation de monopole face aux usagers et face à l'autorité. Parmi un ensemble d'actions possibles, il choisit celle qui maximise son intérêt. Le bureaucrate bénéficie également d'un monopole d'information dans la mesure où il est le seul à connaître les coûts de production. Il peut alors bénéficier d'une marge égale à la différence entre le budget alloué et le coût de production.

L'utilisation de ce budget discrétionnaire dépend de la fonction d'utilité du bureaucrate. W.A. Niskanen (op. cit., p. 38) écrit : « parmi toutes les variables qui peuvent être incluses dans la fonction d'utilité du bureaucrate, on trouve : le niveau des rémunérations, les avantages du poste, la réputation, la puissance, le patronage, le produit du bureau, la possibilité de modifier rapidement les choses et la facilité de gestion. Or toutes ces variables, sauf les dernières (...) sont liées au niveau de budget par une fonction monotone croissante ». W.A. Niskanen (op. cit.) conclut alors à la tendance à la surproduction dans la bureaucratie. De plus, cette tendance à la surproduction peut, sous certaines conditions, s'accompagner de dépenses improductives.

D'autres auteurs ont développé des modèles dans le même contexte, en partant de l'hypothèse que le bureaucrate cherche à maximiser son budget ou son budget discrétionnaire. Le bureaucrate sera tenté de maximiser la quantité produite lorsque sa carrière et son budget dépendront de l'importance des quantités gérées. Il sera tenté de maximiser son budget discrétionnaire lorsqu'il pourra profiter de celui-ci pour augmenter son prestige ou son confort. Enfin, il pourra décider de maximiser la qualité.

Les effets des comportements des bureaucrates se traduisent donc en termes de surproduction, surcoût ou surqualité.

1.2.2.2. L'approche du marché politique

L'approche du marché politique se distingue de celle du monopole non seulement parce qu'elle tend à accorder au politique un rôle dominant, mais encore parce qu'elle adopte une vision plus concurrentielle au détriment de l'image du monopole.

A. Breton et R. Wintrobe (op. cit.) traitent en effet l'activité politique en termes de marché. Ils reconnaissent toutefois l'existence des rigidités institutionnelles de la démocratie représentative qui l'éloignent du fonctionnement du marché concurrentiel. Ces rigidités sont liées à la règle de décision - les décisions collectives s'appliquant à tous dans les mêmes termes -, à l'espacement des élections, et enfin au fait que les élections aient lieu sur la base de programmes. En outre, le fait que la fixation des « prix » des biens collectifs se fasse indépendamment de la quantité introduit une quatrième source de rigidité.

Le modèle s'organise autour de trois agents : les électeurs, les politiques et les bureaucrates. Les électeurs cherchent à maximiser leurs satisfactions. Les politiques se spécialisent dans la production d'un programme de manière à maximiser leur probabilité de réélection. Les bureaucrates, quant à eux, maximisent leur utilité, à travers la maximisation de la taille de leur bureau. Si A. Breton et R. Wintrobe (op. cit.) ne reconnaissent pas aux bureaucrates un rôle aussi important que le leur reconnaît W.A. Niskanen (op. cit.), ceux-ci, toutefois, conservent une certaine influence, leur pouvoir résidant dans la manipulation de l'information. Pour inciter les bureaucrates à révéler leur information, les agents politiques peuvent soit instaurer une concurrence entre des bureaux dédoublés, soit acheter l'information.

Dans la mesure où l'approche du marché politique attribue au bureaucrate un rôle moins important que ne lui attribue l'approche du monopole, elle parvient à des propositions de réforme moins radicales que celles recommandées par l'approche du monopole.

1.2.2.3. Les effets secondaires de l'inefficacité bureaucratique

Une tendance à la surproduction et l'existence d'un budget discrétionnaire constituent les principaux effets pervers de la gestion bureaucratique. Mais cette dernière conduit aussi à une inadéquation de la combinaison productive, liée à une mauvaise utilisation du facteur travail.

Ainsi selon C.N. Parkinson (1957), les bureaucrates ont une préférence pour le facteur travail au détriment du facteur capital, dans la mesure où l'importance du bureaucrate augmente avec le nombre de ses subordonnés. De même Williamson (1964) considère que l'augmentation du nombre de subordonnés permet au bureaucrate d'obtenir la garantie de la sécurité de l'emploi et l'élévation de sa rémunération. La gestion bureaucratique conduit ainsi à une sur-utilisation du facteur travail.

Par ailleurs, X. Greffe (1981) indique que certains auteurs considèrent que l'organisation bureaucratique entraîne également une routinisation du travail.

1.2.3. Les conclusions de l'analyse économique de la bureaucratie

L'analyse économique de la bureaucratie tend à montrer que la gestion bureaucratique se traduit par des surcoûts et des gaspillages de ressources. Elle prône alors l'instauration de mécanismes de marché pour limiter les défaillances de la gestion publique. Elle propose notamment trois solutions : « l'affermissement des pouvoirs de tutelle, la mise en œuvre d'une concurrence bureaucratique et la restauration du contrôle direct des consommateurs, c'est-à-dire la privatisation des activités publiques » (Greffe, op. cit., p. 15).

La première solution, le renforcement du pouvoir politique, permet d'éviter que les bureaucrates n'utilisent les ressources de l'Etat pour satisfaire leur intérêt privé. Différents instruments sont possibles pour améliorer le contrôle des bureaucrates : la redistribution de l'information, la modification des fonctions d'utilité, la définition des fonctions de production et des fonctions de coût, la remise en cause des statuts du personnel, la mise à l'écart des groupes de pression, et l'imposition du budget discrétionnaire (Greffe, op. cit.). Toutefois, cette solution rencontre deux limites : d'une part la mise en place de ces mécanismes peut

s'avérer trop coûteuse, d'autre part les hommes politiques peuvent entrer en collusion avec les bureaucrates de manière à maximiser leur chance de réélection.

La deuxième solution envisagée consiste à instaurer une forme de concurrence entre les différents bureaux dans l'attribution de quotas de production. C'est donc l'autorité de tutelle qui organise la concurrence ; elle distribue, en effet, des droits de production aux différents bureaux, compte tenu de leurs propositions respectives. Il s'agit en fait d'une forme de contractualisation. Cette solution rencontre toutefois trois limites : la nature de l'autorité politique, la qualité douteuse de la publicité politique et les investissements improductifs engendrés par la concurrence (Greffé, op. cit.).

A la différence de la concurrence par les prix, la concurrence bureaucratique est sanctionnée par l'autorité de tutelle, et non par les consommateurs. Selon W.A. Niskanen (1971), le problème réside alors dans la possibilité que l'autorité de tutelle soit fortement demandeuse de biens publics. En effet, dans ce cas, elle ne peut résoudre le problème de la surproduction.

La publicité participe au bon fonctionnement de la concurrence pour peu qu'elle ne fasse pas l'objet d'un monopole. Or on peut s'interroger sur la nature de la publicité politique. En effet, celle-ci ne serait jamais valable, du fait du caractère restreint de l'information délivrée par les bureaux. De plus, la publicité serait faussée car ceux qui l'émettent disposent de moyens de pression sur les agents décideurs.

Enfin, la concurrence bureaucratique tend à renforcer les dysfonctionnements. En effet, dans un tel cadre, les bureaucrates augmentent leurs dépenses de recherche de rentes, dépenses improductives.

Au regard des limites de ces deux solutions, la privatisation constitue, selon l'analyse économique de la bureaucratie, le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité des administrations publiques. On distingue toutefois deux courants : pour les auteurs fondant leur analyse de la bureaucratie sur les théories de la discrétion managériale, les problèmes rencontrés par la bureaucratie ne lui sont pas spécifiques dans la mesure où les entreprises privées peuvent faire face à des difficultés similaires. De ce fait, les recommandations pour limiter les dysfonctionnements bureaucratiques sont variées (amélioration de l'information,

rééquilibrage des pouvoirs et mise en concurrence limitée). En revanche, pour les tenants de la théorie des droits de propriété privée, c'est la spécificité des aménagements institutionnels de la bureaucratie qui explique son inefficacité. Il convient donc, selon ce courant, de privatiser les activités de l'Etat.

L'analyse économique de la bureaucratie s'attache à montrer l'inefficacité de la bureaucratie du fait des comportements des gestionnaires, la théorie des organisations interroge, quant à elle, l'efficacité des structures organisationnelles bureaucratiques.

1.3. L'efficacité des structures organisationnelles bureaucratiques

Nous étudierons d'abord les différentes configurations organisationnelles présentées par H. Mintzberg (1981/1982). Nous verrons ensuite de manière plus précise la structure bureaucratique et ses limites.

1.3.1. Les configurations organisationnelles de H. Mintzberg

H. Mintzberg étudie la structure des organisations à travers leur fonctionnement interne et leur rapport à l'environnement ; il présente les différentes configurations organisationnelles possibles.

Dans un premier temps, H. Mintzberg (op. cit.) analyse la structure organisationnelle à travers les mécanismes de coordination du travail, les composantes de base de l'organisation et les systèmes de flux.

Les structures organisationnelles se caractérisent ainsi par leur mécanisme de coordination. Mintzberg en distingue cinq dans son ouvrage de 1982 et six dans son ouvrage de 1990 (p. 157-158) :

- « l'ajustement mutuel réalise la coordination du travail par le simple processus de la communication informelle »,
- « la supervision directe réalise la coordination du travail par le biais d'une seule personne qui donne les ordres et les instructions à plusieurs autres qui travaillent en interrelations »,

- « la standardisation des procédés de travail réalise la coordination en spécifiant les procédés de travail de ceux qui doivent réaliser des tâches interdépendantes »,
- « la standardisation des résultats réalise la coordination du travail en spécifiant les résultats des différents types de travail »,
- « la standardisation des qualifications (et du savoir) réalise la coordination de différents types de travail par le biais de la formation spécifique de celui qui exécute le travail »,
- « la standardisation des normes » assure la coordination lorsque ce sont les normes qui dictent le travail : « en règle générale, elles sont établies pour l'organisation dans sa globalité, de sorte que chacun de ses membres travaille à partir d'un même ensemble de données ou de croyances ».

Par ailleurs, les formes organisationnelles se distinguent en fonction de la manière dont elles combinent les composantes de base de l'organisation. Mintzberg (1989/1990) identifie cinq composantes de base de l'organisation : le centre opérationnel, le sommet stratégique, la ligne hiérarchique, la technostructure et les fonctionnels de support logistique²².

Enfin, des flux de différentes natures, « d'autorité, de matériel, d'information, et de processus de décision », relie les différentes composantes de l'organisation (Mintzberg, 1981/1982, p. 51).

Dans un deuxième temps, H. Mintzberg (op. cit.) précise le fonctionnement des organisations en étudiant un ensemble de paramètres de conception de l'organisation. Ces paramètres sont regroupés dans quatre sous-ensembles :

- la conception des postes regroupe la spécialisation du travail, la formalisation du comportement et les mécanismes de formation et de socialisation,
- la conception de la superstructure examine le regroupement en unités et la taille des unités,
- la conception des liens latéraux rassemble les systèmes de planification et de contrôle et les mécanismes de liaison,

²² Dans son ouvrage *Le management, Voyage au centre des organisations* (1989/1990), H. Mintzberg ajoute l'idéologie.

- la conception du système de prise de décision distingue la décentralisation verticale et la décentralisation horizontale.

Ces paramètres de conception caractérisent des configurations organisationnelles, lesquelles articulent « un mécanisme de coordination qui est dominant, une partie qui joue le rôle principal et un type de décentralisation qui est utilisé » (Mintzberg, op. cit., p. 268).

Enfin, H. Mintzberg identifie des facteurs de contingence, que sont l'âge et la taille de l'organisation, la régulation et la sophistication du système technique²³, la stabilité, la complexité, la diversité et l'hostilité de l'environnement et le pouvoir.

Les configurations organisationnelles sont présentées dans le tableau suivant.

²³ « La régulation est la dimension du système technique qui représente l'influence de ce système sur le travail des opérateurs, le degré du contrôle et de la régulation que les instruments exercent sur ceux qui les utilisent. (...) La sophistication du système technique est la dimension qui représente sa complexité, c'est-à-dire la difficulté qu'on a à le comprendre » (Mintzberg, op. cit., p. 230-231).

Tableau 6. Les configurations organisationnelles de H. Mintzberg (1981/1982, p. 404-405)¹

	Structure simple	Bureaucratie mécaniste	Bureaucratie professionnelle	Structure divisionnalisée	Adhocratie
Mécanisme principal de coordination	Supervision directe	Standardisation des procédés de travail	Standardisation de la qualification	Standardisation des résultats	Ajustement mutuel
Partie clé de l'organisation	Sommet stratégique	Technostructure	Centre opérationnel	Ligne hiérarchique	Fonctions de support
Spécialisation du travail	Peu de spécialisation	Spécialisations horizontale et verticale importantes	Spécialisation horizontale importante	Spécialisations horizontale et verticale modérées	Spécialisation horizontale importante
Formalisation du comportement Bureaucratique ou organique	Faible Organique	Forte Bureaucratique	Faible Bureaucratique	Forte Bureaucratique	Faible Organique
Formation Socialisation	Faible Faible	Faible Faible	Forte Forte	Moyenne Moyenne	Forte Variable
Regroupement en unités	Généralement par fonction	Généralement par fonction	Par fonction et par marché	Par marché	Par fonction et par marché
Taille des unités	Grande	Grande à la base, petite ailleurs	Grande à la base, petite ailleurs	Large (au sommet)	Petite partout
Système de contrôle et de planification	Peu de planification et de contrôle	Planification des actions	Peu de planification et de contrôle	Beaucoup de planification et contrôle des performances	Planification des actions limitée
Mécanismes de liaison	Peu de mécanismes de liaison	Peu de mécanismes de liaison	Quelques mécanismes dans l'administration	Peu de mécanismes de liaison	Nombreux mécanismes de liaison
Décentralisation	Centralisation	Décentralisation horizontale limitée	Décentralisation horizontale et verticale	Décentralisation verticale limitée	Décentralisation sélective
Age et taille	Typiquement jeune	Typiquement vieille et grande	Variable	Typiquement vieille et très grande	Typiquement jeune
Système technique	Simple, non régulateur	Régulateur mais non automatisé, pas très sophistiqué	Ni régulateur, ni sophistiqué	Divisible, sinon typiquement comme la bureaucratie mécaniste	Adhocratie administrative : très sophistiqué, souvent automatisé Adhocratie opérationnelle : ni régulateur, ni sophistiqué
Environnement	Simple et dynamique, parfois hostile	Simple et stable	Complexe et stable	Relativement simple et stable, marchés diversifiés	Complexe et dynamique,
Pouvoir	Contrôle par le directeur général	Contrôle technocratique et externe	Contrôle par les opérateurs professionnels	Contrôle par la ligne hiérarchique	Contrôle par les experts

(1) Dans son ouvrage de 1990, H. Mintzberg considère également l'organisation entrepreneuriale, l'organisation innovatrice, l'organisation missionnaire et l'organisation politisée.

Nous nous attacherons désormais à développer l'analyse de la bureaucratie mécaniste dans la mesure où c'est le modèle qui correspond le mieux à l'organisation de la fonction publique.

1.3.2. La bureaucratie mécaniste

Selon H. Mintzberg (op. cit., p. 282), la bureaucratie mécaniste se caractérise par les paramètres de conception suivants : « des tâches opérationnelles routinières et très spécialisées, des procédures très formalisées dans le centre opérationnel, une prolifération de règles, de régulations et de communications formalisées dans toute l'organisation, des unités de grande taille au niveau opérationnel, le regroupement des tâches sur la base des fonctions, une centralisation relativement importante des pouvoirs de décision, une structure administrative élaborée, et une distinction nette entre opérationnels et fonctionnels ».

Au niveau du centre opérationnel, la division du travail est très poussée. Les tâches y sont simples et répétitives. La qualification et la formation des opérationnels sont réduites. Il y a un minimum d'ajustement mutuel et de supervision directe. La coordination se réalise alors par la standardisation des procédés de travail.

La ligne hiérarchique joue un rôle important. Les cadres opérationnels assurent plusieurs tâches. Ils doivent en effet résoudre les problèmes qui surgissent entre les opérateurs, assurer le lien entre la technostucture et les unités opérationnelles et gérer les flux verticaux d'information dans la structure, caractérisés par un double mouvement : une remontée d'informations de plus en plus agrégées et une descente des plans d'action de plus en plus précis.

La technostucture apparaît comme une partie essentielle de la structure bureaucratique dans la mesure où elle définit les procédures de standardisation des procédés de travail. Les analystes détiennent un pouvoir considérable : « les règles et les procédures font sentir leur influence dans toute la structure de la bureaucratie mécaniste ; on y préfère la communication formelle à tous les niveaux ; la prise de décision a tendance à y suivre les règles formelles de la hiérarchie » (Mintzberg, op. cit., p. 285).

Parmi les cinq configurations organisationnelles présentées par H. Mintzberg (op. cit., p. 285.), « c'est la bureaucratie mécaniste qui met le plus l'accent sur la division du travail et la différenciation entre les unités sous toutes leurs formes : division verticale, horizontale du travail, différence entre opérationnels et fonctionnels, différence entre les niveaux hiérarchiques, entre les fonctions et entre les statuts ».

La bureaucratie mécaniste se caractérise également par l'importance du contrôle qui occupe en effet une place primordiale, d'une part pour éliminer l'incertitude organisationnelle, et d'autre part pour contenir les conflits que la structure génère.

De plus, les cadres du sommet stratégique élaborent la stratégie. Selon Mintzberg (op. cit., p. 288), « les problèmes remontent la ligne hiérarchique et sont traités dès qu'ils atteignent un niveau où tous les aspects de la question sont placés sous la responsabilité d'une même personne ».

Enfin, la bureaucratie mécaniste existe dans un cadre spécifique : l'environnement est simple et stable, l'organisation est de grande taille et âgée.

Selon H. Mintzberg (op. cit., p. 297), « quand un ensemble intégré de tâches simples et répétitives doit être réalisé avec précision et constance par des individus, la bureaucratie mécaniste est la structure la plus efficace, en fait la seule qui soit concevable. Mais les caractéristiques qui sont la source de l'efficacité de ce type de structure sont aussi à l'origine de tous ses désavantages ».

1.3.3. Les dysfonctionnements bureaucratiques

H. Mintzberg (op. cit.) identifie trois principaux dysfonctionnements dans l'organisation bureaucratique : les problèmes humains, les problèmes de coordination et les problèmes d'adaptation.

1.3.3.1. Les problèmes humains

Selon H. Mintzberg (op. cit.), les problèmes humains dans l'organisation bureaucratique proviennent de la nature du travail réalisé dans le centre opérationnel. En effet, le caractère routinier et l'absence d'initiative laissée aux opérateurs provoquent chez ces derniers un sentiment d'ennui préjudiciable à la qualité du travail réalisé.

Ces problèmes conduisent à la primauté des moyens sur les objectifs et au mauvais traitement des clients et engendrent alors un renforcement des contrôles sur les comportements.

Par ailleurs, selon H. Mintzberg (op. cit.), les problèmes humains dans l'organisation bureaucratique ne peuvent être résolus par l'enrichissement du travail.

1.3.3.2. Les problèmes de coordination

En dehors du centre opérationnel, l'encadrement fait face à des problèmes de coordination. La bureaucratie mécaniste est mal adaptée pour utiliser l'ajustement mutuel. Il existe dans ces structures de nombreuses barrières de communication qui entravent la communication informelle. Par ailleurs, « l'orientation étroite de chacun vers sa fonction n'a pas seulement pour effet de gêner la coordination : elle encourage aussi la construction d'empires privés ».

Pour résoudre les problèmes de coordination, la structure bureaucratique doit recourir à la supervision directe. Ainsi, les problèmes non routiniers de coordination remontent la ligne hiérarchique, jusqu'à ce qu'ils parviennent à un niveau capable de les traiter, autrement dit à un niveau où le responsable a l'autorité nécessaire pour les résoudre. Il s'ensuit un processus de centralisation du pouvoir de décision aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie. Ainsi, les problèmes de coordination « se transforment en problèmes d'adaptation au sommet stratégique » (Mintzberg, op. cit., p. 302).

1.3.3.3. Les problèmes d'adaptation

L'organisation bureaucratique est efficace tant qu'elle évolue dans un univers stable. Mais, lorsque l'environnement change fréquemment, la bureaucratie mécaniste présente des difficultés à s'adapter à cette variabilité.

La centralisation du pouvoir de décision et les problèmes de circulation de l'information expliquent les difficultés d'adaptation des structures bureaucratiques (Mintzberg, op. cit.).

Lorsque l'environnement devient instable, les cadres du sommet stratégique deviennent rapidement surchargés. En effet, du fait de l'instabilité de l'environnement, les problèmes quotidiens deviennent nombreux ; ils ne peuvent être réglés, dans une telle structure, que par la hiérarchie. Cette dernière doit alors résoudre au plus vite un nombre important de problèmes, mais ne dispose pas toutefois des informations nécessaires à leur résolution.

La bureaucratie mécaniste est en théorie conçue pour gérer de telles situations dans la mesure où elle dispose d'un système d'information qui fait remonter l'information en l'agrégeant. Le problème réside alors dans le fait que l'information qui arrive au sommet ne correspond pas nécessairement à celle qui serait nécessaire à la prise de décision.

La circulation de l'information pose en effet quelques problèmes dans l'organisation bureaucratique. D'une part, l'information, en remontant vers le sommet, subit des pertes à chaque niveau de la ligne hiérarchique. D'autre part, le système d'information se concentre sur les données agrégées et quantitatives et a tendance à négliger les aspects qualitatifs et spécifiques. Enfin, la circulation de l'information prend un temps plus ou moins long pour parvenir jusqu'au sommet ; il peut arriver alors que le système d'information soit en retard sur l'événement. Ainsi, la bureaucratie mécaniste place les cadres dirigeants face à un dilemme fondamental : « dans les périodes de changement, lorsqu'ils ont le plus besoin de consacrer du temps à obtenir « le détail tangible », ils sont surchargés de décisions à prendre (...). Ils en sont, par conséquent, réduits à agir de façon superficielle sur la base d'informations abstraites et inadéquates » (Mintzberg, op. cit., p. 305).

Finalement, le problème essentiel de la bureaucratie mécaniste provient de la séparation entre la formulation et la mise en œuvre de la stratégie. Ce principe de séparation est efficace, d'une part, si la personne qui formule la stratégie a toute l'information, ou au moins autant que celle qui la met en œuvre, et, d'autre part, si la situation est suffisamment prévisible de manière à ce qu'il ne soit pas nécessaire de reformuler la stratégie lors de sa mise en œuvre. Ces conditions sont remplies dans un univers stable, mais lorsque l'environnement est changeant, la dichotomie entre formulation et mise en œuvre ne paraît plus pertinente. « Dans ces conditions de fluidité, l'organisation a deux possibilités : ou bien celui qui formule la stratégie doit la mettre en œuvre lui-même de façon à pouvoir la reformuler en chemin (c'est ce qui arrive dans la structure simple qui a un environnement simple et dynamique), ou bien celui qui fait la mise en œuvre doit prendre la responsabilité de la formulation et le faire de façon adaptable (c'est ce qui arrive dans l'adhocratie, qui décentralise les décisions stratégiques dans un environnement complexe et dynamique) » (Mintzberg, op. cit., p. 306).

Selon H. Mintzberg (op. cit.), le problème de l'organisation bureaucratique réside dans le fait que la centralisation de la prise de décision ne lui permet pas de s'adapter aux variations de l'environnement.

L'efficacité de l'organisation bureaucratique est ainsi quelque peu remise en cause par différents courants théoriques. M. Crozier met à la fois en avant les problèmes d'incitation et les problèmes relatifs à la centralisation des décisions et à la rigidité des structures organisationnelles bureaucratiques. Les représentants de l'analyse économique de la bureaucratie formalisent les problèmes relatifs aux incitations. H. Mintzberg développe, quant à lui, la critique relative aux problèmes de coordination et d'adaptation dans l'organisation bureaucratique.

Ces différentes théories ont manifestement trouvé un écho auprès des responsables de la fonction publique française. Nous verrons en effet que nombre de mesures destinées à moderniser la fonction publique trouvent une justification au regard de ces théories.

Section 2. La modernisation des administrations

Le thème de la modernisation des administrations, relativement ancien, est réaffirmé en permanence. La critique, au niveau théorique, de l'organisation bureaucratique est également ancienne, l'ouvrage de M. Crozier *le phénomène bureaucratique* datant, par exemple, de 1963. Cette modernisation s'est toutefois accélérée à la fin des années 80 et au début des années 90. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette accélération du processus. Après avoir exposé ces différents facteurs, nous verrons les principales étapes de la modernisation administrative.

2.1. Les facteurs de changement

Selon J. Chevallier et D. Lloschak (1982), la référence aux principes du management des organisations est relativement récente dans l'administration française. En effet, longtemps, l'administration a résisté aux valeurs du management dans la mesure où son activité se révélait irréductible à celle des entreprises privées. En effet, l'administration se devait de répondre à des objectifs spécifiques, comme la valorisation de l'intérêt général, qui ne pouvaient s'apprécier en termes d'efficacité, de compétitivité ou de rentabilité. La légitimité de l'action publique reposait sur la notion d'intérêt général et sur la référence au droit.

Par ailleurs, l'administration se trouvait dans un environnement stable, ce qui la conduisait à privilégier une organisation de type « mécaniste », caractérisée par des règles formelles et une forte centralisation (Burns et Stalker, 1961).

Toutefois, plusieurs facteurs ont entraîné une modification de la conception des modalités d'organisation et des finalités de l'administration.

D'abord, la remise en cause des principes bureaucratiques est le produit de nouvelles contraintes socio-économiques. La crise des années 70 a entraîné une diminution des budgets mis à la disposition du secteur public, ce qui pousse ce dernier à analyser davantage les coûts et l'efficacité de ses activités et à optimiser des ressources devenues plus rares. De plus, la mondialisation et la construction européenne ont amené une compétition accrue. On assiste ainsi à une remise en cause des monopoles traditionnels, et l'Europe tend à accentuer la

contrainte budgétaire dans la mesure où elle définit des niveaux de déficit budgétaire acceptables. Par ailleurs, les nouvelles technologies modifient rapidement les méthodes de travail. D'autre part, on assiste à une évolution de la demande sociale, laquelle se complexifie, se diversifie et se personnalise. Enfin, le personnel aspire à un travail plus enrichissant et gratifiant. Il apparaît ainsi que les administrations se trouvent confrontées à des contraintes de même nature que celles qui se présentent aux entreprises.

De plus, on assiste à un effritement des représentations sur lesquelles l'administration fondait la légitimité de son action et à une remise en cause de la gestion publique, tandis que les valeurs de l'entreprise sont exaltées. Ainsi, l'administration est taxée d'immobilisme et de lourdeur bureaucratique, tandis que l'entreprise apparaît dynamique et innovante. La référence à l'intérêt général ne paraît plus suffisante pour légitimer l'action de l'administration. Selon J. Chevallier (1997, p. 31), « dans la conception traditionnelle de la gestion publique, telle qu'elle prévaut notamment en France, l'administration est assurée d'une légitimité de principe, *ab initio* : parce qu'elle est placée du côté du public, parce qu'elle est l'instrument de l'action de l'Etat, elle est censée agir nécessairement dans le sens de l'« intérêt général ». Or ce mécanisme de légitimation est entré en crise ; encore faut-il que l'administration apporte la preuve de son « efficacité ». L'intérêt général est ainsi relayé, voire suppléé, par le thème de l'efficacité ».

La modification de l'environnement des administrations et la remise en cause de la gestion publique conduisent les administrations à se moderniser et à rechercher de nouveaux modes d'organisation en s'inspirant de ceux prévalant dans l'entreprise.

2.2. L'évolution des principes organisationnels des organisations publiques

On peut distinguer deux grandes périodes de modernisation qui diffèrent par l'étendue des modifications mises en œuvre.

La première phase de modernisation débute en 1967 et concerne principalement les procédures de préparation des budgets. Le mouvement de « rationalisation des choix budgétaires » (RCB) constitue la première figure illustrant la volonté de l'administration de modifier les procédures de gestion pour prendre davantage en compte l'efficacité de son action. Ces techniques de « rationalisation des choix budgétaires » s'inscrivent dans le

programme de la « nouvelle société » de J. Chaban-Delmas, alors Premier ministre, lequel insiste ainsi sur sa volonté de mettre en place un nouveau mode de fonctionnement de l'administration et des entreprises nationales (Chaty, 1997). La RCB a pour objectif une utilisation optimale des ressources disponibles. Pour évaluer les coûts et avantages des divers projets possibles, elle utilise des techniques d'analyse, de calcul et de prévision. Elle s'accompagne en outre d'une généralisation des budgets de programmes - lesquels permettent de regrouper les dépenses de chaque ministère en fonction des objectifs poursuivis -, du développement des systèmes de comptabilité analytique, et de nouvelles formules de gestion qui autorisent l'évaluation des résultats par rapport aux programmes et aux moyens utilisés. Ces nouvelles méthodes de gestion n'ont pas eu toutefois les résultats escomptés. Le problème se pose dans l'utilisation d'indicateurs chiffrés, les objectifs d'une administration ne pouvant se quantifier aisément. Il s'ensuit que l'affectation des moyens ne peut prétendre à l'objectivité et que le contrôle de gestion perd de sa signification.

La volonté de changer l'administration a été également affichée en 1983 par A. Le Pors, alors ministre de la Fonction publique et des réformes administratives, à travers la politique de réforme administrative. Cette dernière devait « tendre à réduire les manifestations de la bureaucratie et à augmenter l'efficacité du service public ». Elle s'est traduite par des mesures de simplification des textes et des structures, par l'introduction du progrès technique dans l'administration et par une meilleure information du public avec la création des centres *Administration à Votre Service* (Brachet, 1995).

Ces nouvelles pratiques s'inscrivent encore dans une démarche de « modernisation traditionnelle », dans la mesure où elles ne remettent pas fondamentalement en cause les principes de gestion traditionnelle de l'administration (Barouch, 1994).

A partir de la seconde moitié des années 80 on observe une réelle volonté de rompre avec la logique bureaucratique de l'administration ; débute alors la deuxième phase de modernisation.

Avec la rigueur budgétaire décidée en 1984, J. Le Garrec, Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la Fonction publique et des simplifications administratives, tout en consolidant les innovations antérieures, affirme une approche nouvelle de la modernisation. L'efficacité de la gestion publique devient en effet l'objectif prioritaire. La

baisse des effectifs de l'administration est considérée comme un outil de modernisation ; les administrations ayant des moyens réduits s'efforceront de gagner en productivité. J. Chevallier (1988, p. 126) note en effet que la direction du budget considérait la réduction des effectifs comme « le seul moyen de faire bouger l'administration en la contraignant à repenser ses structures, ses missions, ses modes d'organisation du travail, ses méthodes de gestion ». Le directeur du budget - lors du colloque de l'association Services Publics sur le thème « Quels services publics pour demain ? » tenu les 18-19 décembre 1985 - affirme en effet que « le seul levier efficace pour faire bouger l'administration, c'est la réduction des effectifs ». De même B. Barret-Kriegel, chargée de la mission sur la modernisation de l'Etat, considère que « la rigueur budgétaire induit sa propre méthode de modernisation. Plaçant les services publics dans une situation nouvelle de pénurie, elle les contraint indiscutablement à tenir leur personnel et leur enveloppe comme des biens rares, et les oblige ainsi au calcul économique ». Toutefois, toutes les administrations n'ont pas les mêmes contraintes. Ainsi, si la réduction des effectifs en concerne beaucoup, certaines d'entre elles voient leur effectif augmenter (c'est le cas de l'enseignement, de la justice et de la police).

A côté de ces mesures quantitatives, des mesures qualitatives ont également été mises en place de façon à donner une image plus valorisante de l'administration. Le plan de modernisation en dix points, publié en 1985, s'inscrit dans cette démarche. Il concerne l'organisation du travail (décloisonnement des services, gestion optimale des effectifs), les relations avec les agents (concertation, créations de groupes de réflexion et de cercles de qualité, formation, conditions de travail...), les relations avec les usagers (information, simplification des procédures administratives...) et l'utilisation de nouvelles technologies.

En 1986, avec l'alternance politique, la diminution des effectifs est maintenue et la volonté de modernisation est réaffirmée. C'est durant cette période que le rapport Riboud, *Modernisation, mode d'emploi*, est publié, lequel préconise la mise en place d'organisations qualifiantes et rappelle la nécessaire mobilisation de tous les acteurs de l'organisation. La modernisation de l'administration doit permettre une réduction des coûts et des charges, une amélioration de l'efficacité et de la qualité du service public et la mise en place d'une gestion des ressources humaines efficiente, capable de mobiliser les agents.

La modernisation de l'administration va alors se dessiner autour de trois thèmes principaux : l'innovation et la qualité, la gestion des ressources humaines et la participation (Barouch et Chavas, 1993). En ce qui concerne l'innovation et la qualité, une mission sur l'innovation est confiée à H. Sérieyx, nommé chargé de mission auprès du ministre de la Fonction publique. Celui-ci considère que l'administration est porteuse d'innovations qu'il convient ainsi de diffuser. Une mission sur la qualité est confiée à G. Raveleau, nommé responsable auprès du ministre de l'Economie, des finances et de la privatisation de la mission « qualité pour la France » : la nécessité d'introduire la qualité totale au sein de l'administration est affirmée. L'objectif de cette démarche autour de l'innovation et de la qualité est de décroiser les services et les hiérarchies de manière à favoriser la participation de tous les fonctionnaires.

La gestion des ressources humaines apparaît un facteur essentiel pour la réussite de la modernisation administrative. Le ministre de la Fonction publique, H. De Charrette, regrette que la gestion des ressources humaines soit si peu présente dans les administrations et considère que celle-ci recouvre « la gestion prévisionnelle qualitative et quantitative des effectifs, la gestion individuelle des carrières, la conception et la mise en œuvre de politiques de formation finalisées et l'évaluation régulière et approfondie des cadres » (Barouch et Chavas, op. cit., p. 34). Selon H. De Charrette, il est nécessaire de réviser et de moderniser la grille de la fonction publique ; celle-ci, centrée sur les diplômes, ne permet pas une prise en compte suffisante des tâches à remplir. Une étude préalable sur les métiers de l'administration est alors confiée à un bureau d'études privé. Une circulaire du Premier ministre J. Chirac²⁴ définit alors les différents objectifs de la gestion des ressources humaines. Celle-ci doit soutenir une « gestion plus efficace des administrations », apporter une réponse à « l'exigence toujours plus forte de qualité exprimée par les usagers du service public » et permettre « d'utiliser pleinement les compétences et les capacités des personnels de l'Etat et les attentes nouvelles des fonctionnaires ». Différentes actions sont proposées, lesquelles ont pour objectif le développement de la formation et de l'information des responsables du personnel, la mise en place de gestions prévisionnelles des compétences et l'utilisation de méthodes de direction participative.

²⁴ Circulaire du 20 avril 1988 relative à la modernisation de la gestion des ressources humaines.

Enfin, une réflexion est engagée sur le thème de la participation et de l'intéressement dans la fonction publique, autour du rapport du secrétaire d'Etat chargé de la consommation et de la concurrence, J. Arthuis. Le rapport émet quelques réserves au sujet de la mise en place de dispositifs d'intéressement et de participation dans la fonction publique en raison de la complexité à définir la notion de résultat dans l'administration. Ce rapport préconise alors « la conclusion de « contrats de performance » à l'échelle des services et des directions départementales sur la base d'objectifs d'amélioration de la productivité » (Barouch et Chavas, op. cit., p. 43).

En 1989, la modernisation de l'administration prend une dimension nouvelle avec la politique de renouveau du service public, initiée par M. Rocard, alors Premier ministre. Cette politique approfondit les démarches de modernisation antérieures et s'effectue en concertation avec l'ensemble des acteurs institutionnels.

Dans la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, M. Rocard rappelle « la nécessité d'une adaptation de l'Etat pour accompagner ou devancer les mutations profondes que connaît la société française ». Par ailleurs, M. Rocard (1990) insiste sur la notion de responsabilité, dans la mesure où la modernisation du service public vise « la transformation des rapports de pouvoir dans l'administration où la logique de responsabilité doit prendre le pas sur la logique de procédure ». La légitimité du modèle bureaucratique de M. Weber (op. cit.), fondée sur les règles et le droit, est ainsi largement remise en cause.

Cette circulaire s'inspire du rapport de la Commission « Efficacité et Etat »²⁵, intitulé le « pari de la responsabilité » et réalisé sous la direction de F. De Closets. Ce rapport définit cinq axes de modernisation :

- le traitement des usagers en partenaires responsables,
- la déconcentration des responsabilités et la diversification des modes d'intervention publics,
- la mise en place de nouvelles procédures de décision et l'évaluation des résultats de l'action,
- la mise en exergue du rôle des agents publics dans le processus de modernisation,
- le passage de l'état de procédure à l'état de responsabilité.

²⁵ Cette commission était la dernière des sept commissions installées le 19 octobre 1988 pour concourir à l'élaboration du Xème plan.

La circulaire relative au renouveau du service public comprend quatre axes :

- le premier concerne « la politique de relations du travail renouvelée » ; il comprend d'une part la gestion des personnels - à travers une revalorisation de la fonction de gestion des personnels, l'instauration d'une gestion prévisionnelle et une réflexion sur l'organisation et les conditions de travail lors de l'introduction de technologies nouvelles - et d'autre part le dialogue social, à travers le développement de la concertation,
- le deuxième axe s'organise autour d'une « politique de développement des responsabilités » ; il regroupe quatre thèmes : la déconcentration, la création de projets de service, la mise en place de centres de responsabilité expérimentaux et une réflexion sur les règles de comptabilité publique et les modes de gestion administrative,
- le troisième axe se réfère au « devoir d'évaluation des politiques publiques », l'évaluation se présentant comme un outil d'aide à la décision et comme la contrepartie du développement des responsabilités,
- le quatrième axe est relatif à la « politique d'accueil et de service à l'égard des usagers », laquelle vise à renforcer les démarches initiées antérieurement.

La politique de renouveau du service public se veut pédagogique et cherche à introduire un effet d'entraînement. Il est en effet demandé aux ministères d'établir des plans de modernisation avec la collaboration des divers niveaux de la hiérarchie. Les projets de service et les centres de responsabilité, piliers de la réforme, s'inscrivent en effet dans cette logique.

Les projets de service apparaissent comme la transposition des projets d'entreprise à l'administration, compte tenu de sa propre culture. Dans le cadre des projets de service, une réflexion est engagée avec tous les agents, quel que soit leur niveau hiérarchique, sur les objectifs, les moyens et les résultats du service. Au terme de cette réflexion se dégagent les mesures nécessaires et les réorganisations souhaitables pour améliorer les résultats. Cette démarche suppose donc une logique participative.

Les centres de responsabilité prolongent les projets de service. L'élaboration d'un centre de responsabilité implique que l'administration s'engage sur un projet de service dont les objectifs sont d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur, de renforcer le dialogue

social et la motivation des équipes. En contrepartie, le centre de responsabilité dispose d'une plus grande autonomie de gestion négociée avec le ministère du Budget et éventuellement avec l'administration centrale de rattachement. Cette autonomie de gestion se traduit par une plus grande liberté dans la répartition de l'enveloppe indemnitaire, l'octroi d'une dotation de fonctionnement globalisée, la possibilité de suppression du contrôle financier a priori sur les dépenses de fonctionnement et le report de crédits d'une année sur l'autre.

La réforme de 1989, relative au renouveau du service public, introduit dans la fonction publique la notion de contractualisation et de responsabilisation. Les contrats, liant l'Etat central et ses opérateurs, comportent des engagements mutuels et ont en effet pour objectif la mise en place d'une démarche fondée sur la responsabilité et l'obligation de résultat par contraste avec l'approche traditionnelle caractérisée par le principe d'autorité. Selon L. Chaty (1997), cette politique constitue en effet un moment important dans l'histoire administrative dans la mesure où elle reconnaît la responsabilisation comme valeur essentielle de l'efficacité des administrations.

Cependant, les projets de service et les centres de responsabilité n'ont pas permis d'atteindre l'ensemble des objectifs fixés. On peut en effet relever quelques limites aux centres de responsabilité : une globalisation imparfaite des crédits de fonctionnement, une réflexion relative aux attentes des usagers limitée, un retour sur les agents presque inexistant et des régulations budgétaires en cours d'année.

Toutefois, les expériences effectuées ont permis d'introduire une culture de gestion et de responsabiliser les agents sur les moyens utilisés (Cluzel, 2001). Ainsi, les projets de service et les centres de responsabilité se sont régulièrement développés et ont connu une impulsion nouvelle en 1996 lors de la création des contrats de service.

La circulaire du Premier ministre, A. Juppé, du 26 juillet 1995, relative à la « Réforme de l'Etat », rappelle en effet la nécessité de partager les responsabilités pour améliorer l'efficacité du service public. Elle propose en outre de travailler en priorité sur cinq axes : la clarification des missions de l'Etat et du champ des services publics, une meilleure prise en compte des besoins et des attentes des citoyens, le changement de l'Etat central, la délégation des responsabilités et la rénovation de la gestion publique. Parmi ces propositions, on retrouve les notions de déconcentration et de responsabilisation (Chaty, op. cit.). De plus, la logique de

la démarche de projet, initiée avec les projets de service et les centres de responsabilité, se prolonge avec la création des contrats de service. En effet, dans le cadre de ces contrats, les services s'engagent à prendre en considération diverses exigences telles que l'efficacité, la qualité, la simplicité, la transparence ... et bénéficient en contrepartie d'une souplesse de gestion caractérisée principalement par la globalisation des crédits de fonctionnement. De plus, la comparaison des performances du service public avec celles des entreprises est renforcée lorsque le service rendu en donne toutefois la possibilité. Par ailleurs, au-delà des changements dans le fonctionnement des structures administratives, le gouvernement Juppé entend simplifier et restreindre les missions de l'Etat.

Selon L. Rouban (2004), le gouvernement Jospin doit faire face à différentes revendications sociales²⁶, héritées du gouvernement précédent, et marque alors une pause dans le processus de modernisation de l'Etat. L. Rouban évoque en effet les conflits sociaux provoqués par l'annonce d'un plan de réforme des régimes spéciaux de retraite des services publics et considère « qu'on peut soutenir la thèse selon laquelle cette crise va bloquer toute tentative de réforme approfondie entre 1997 et 2002 » (Rouban, op. cit., p. 104). Toutefois, c'est durant cette période qu'est lancée une réforme d'envergure : la réforme du Budget de l'Etat.

La réforme du Budget de l'Etat, initiée en 2001, à travers la réalisation de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF), prolonge et parachève les réformes précédentes axées sur la responsabilisation et l'évaluation des résultats. La LOLF remplace l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, laquelle sera complètement abrogée le 1^{er} janvier 2005. Cette ordonnance a été étonnamment pérenne dans la mesure où ce texte a été critiqué dès son origine et a fait l'objet de près d'une quarantaine de tentatives de réformes²⁷. En 1998, L. Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, constitua un groupe de travail sur « l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire ». Un rapport, remis en janvier 1999 et intitulé « contrôler mieux pour dépenser moins », préconise « de mettre les fonctions de contrôle et d'évaluation au cœur de l'activité budgétaire du Parlement ». Le 11 juillet 2000, D. Migaud²⁸ dépose à l'Assemblée nationale

²⁶ Les policiers et les magistrats, notamment, demandent davantage de moyens pour lutter contre la délinquance.

²⁷ Seules deux modifications mineures ont été apportées à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

²⁸ Didier Migaud, rapporteur général de la Commission des finances, était le rapporteur du rapport « contrôler mieux pour dépenser moins ».

une proposition de loi organique n° 2540 relative aux lois de finances. En 2001, la proposition de loi a donné lieu à deux lectures dans chacune des deux assemblées. La loi organique a été adoptée dans les deux chambres à une très forte majorité²⁹. Elle fait ainsi l'objet d'un large consensus.

La LOLF constitue une réforme d'envergure et est souvent présentée comme une révolution comptable, budgétaire, voire culturelle. La LOLF entend en effet, d'une part rénover profondément les bases de la gestion publique, en instituant le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et, d'autre part, renforcer la transparence des comptes publics et le contrôle du Parlement.

En ce qui concerne la rénovation de la gestion publique, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances entérine le passage d'« un budget de moyens » à « un budget de résultats » (Migaud, 2001, p.11). Le budget de l'Etat ne sera plus structuré en 850 chapitres rassemblant, par nature, les crédits alloués aux administrations (rémunérations des personnels, dépenses informatiques, subventions...), mais sera structuré en 100 ou 150 programmes ministériels. Selon l'article 7 de la LOLF, « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Les programmes sont regroupés au sein de missions, lesquelles comprennent « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » et relèvent « d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères ». Ainsi, tandis que les programmes sont sous la responsabilité d'un seul ministère, les missions peuvent être interministérielles.

D. Migaud, dans son rapport n° 2908, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de la loi organique relative aux lois de finances (2001) a proposé, à titre d'exemple, un découpage des crédits du ministère de l'Intérieur.

²⁹ A l'Assemblée nationale, seul le groupe communiste s'est abstenu. Au Sénat, on décomptait 292 voix pour et 17 contre.

Tableau 7. Proposition de découpage des crédits du ministère de l'Intérieur

Mission	Programme
Sécurité	Police nationale
	Sécurité civile
Collectivités locales	Soutien à l'investissement courant des collectivités locales
	Soutien au fonctionnement des collectivités locales
Administration	Administration territoriale
	Administration générale

Source : Migaud (2001)

En outre, cette recomposition du cadre budgétaire s'accompagne d'une globalisation des crédits. Les gestionnaires disposent d'une liberté presque totale pour redéployer les crédits entre les titres³⁰. L'article 7 de la LOLF pose ainsi le principe de fongibilité des crédits au sein de chaque programme et indique que « la présentation des crédits par titres est indicative ». La fongibilité des crédits est toutefois qualifiée d'asymétrique : les crédits de dépenses de personnel, à même d'être redéployés pour d'autres dépenses, ne pourront être abondés par les crédits relevant d'un autre titre³¹. La loi établit par ailleurs un plafond d'emplois limitatifs par ministère ; ce plafond ne peut être modifié que par la loi de finances, ou exceptionnellement par transfert.

Cette globalisation des crédits s'accompagne d'une responsabilisation des gestionnaires et d'un contrôle des performances. En contrepartie de la liberté budgétaire allouée aux gestionnaires, ceux-ci devront rendre compte des résultats obtenus au regard des objectifs engagés. Des « projets annuels de performances » devront présenter « les actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » lors du projet de loi de finances (article 51 de la loi organique). De manière symétrique, l'article 54 du texte de la LOLF énonce que des « rapports annuels de performances » seront joints au projet de loi de

³⁰ Les titres des crédits sont désormais au nombre de sept : dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement (autres que celles de personnel), charges de la dette de l'Etat, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention et dépenses d'opérations financières.

³¹ L'article 7 de la LOLF précise en effet que « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ».

règlement. Ces rapports préciseront « par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés... ». A travers ces rapports, les gestionnaires rendent compte de leur gestion annuelle et du respect, ou non, de leurs objectifs.

Les résultats obtenus au regard des crédits utilisés occuperont une place importante dans l'affectation des crédits au titre de l'année n+1. Ainsi, selon S. Mahieux (2001, p. 39), « la LOLF institue un « chaînage vertueux » entre la loi de règlement de l'année n-1 et la loi de finances de l'année n+1 ». Dès lors, le contrôle ne portera plus sur la conformité des crédits engagés avec les autorisations des dépenses mais sur les résultats obtenus au regard des objectifs des politiques publiques.

En ce qui concerne les droits du Parlement, D. Migaud (2001, p.11) indique que la LOLF avait pour objectif « de conférer une réalité plus tangible aux principes, affirmés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lesquels, « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique » (article XIV) et « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (article XV) ». Concrètement, deux thèmes ont été mis en avant :

- l'amélioration de la lisibilité et de la sincérité des lois de finances,
- le renforcement du contrôle et du pouvoir parlementaire.

Plusieurs dispositions permettront de renforcer la transparence de la gestion budgétaire. Parmi celles-ci figure l'enrichissement de l'actuel rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances. Ce rapport devra désormais intégrer une perspective pluriannuelle. Il devra ainsi non seulement présenter les hypothèses, les méthodes et les projections sur lesquelles repose le projet de loi de finances mais aussi les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années à venir, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques (article 50 de la LOLF). Il sera complété par un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires et leur évolution (article 52). En outre le dépôt, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un « rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques » permettra

d'actualiser l'information donnée par le gouvernement au Parlement (article 48)³². De manière à étendre le contrôle et le pouvoir des parlementaires, le champ de l'autorisation budgétaire sera élargi, et les parlementaires seront davantage associés à l'exécution budgétaire³³.

Les principes énoncés par la LOLF ont ainsi clairement pour objectif de responsabiliser les fonctionnaires, de contrôler davantage les dépenses effectuées par les différentes administrations et d'analyser la pertinence des dépenses engagées au regard des objectifs affichés et des résultats obtenus.

Les différentes étapes de la modernisation ont ainsi introduit quelques modifications organisationnelles de l'administration. Même si la relation hiérarchique persiste, et que l'autonomie et la participation recherchées apparaissent encore relativement limitées (Cluzel, op. cit.), on peut noter une modification des principes d'action de l'administration, dont le tableau suivant donne une synthèse.

³² Ce rapport comportera une « analyse des évolutions économiques constatées » depuis le rapport social, économique, et financier, « une description des grandes orientations de [la] politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France », « une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions » et « la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante » (article 48).

³³ Pour de plus amples détails sur les nouvelles dispositions mises en œuvre dans ce cadre, se référer aux deux numéros de la Revue Française de Finances Publiques consacrés à la LOLF : n° 76, novembre 2001, « La loi organique relative aux lois de finances », et n° 82, juin 2003, « Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances ».

Tableau 8. Valeurs et principes du système traditionnel et de la modernisation managériale

Valeurs et principes du système traditionnel	Valeurs et principes de la modernisation managériale
Centralisation des décisions	Déconcentration et décentralisation
Gestion de l'offre	Stratégie de la demande
Gestion des procédures	Gestion par objectifs
Autorité hiérarchique imposée	Démarche contractuelle négociée
Organisation taylorienne	Management participatif
Indicateurs d'activité et de consommation	Indicateurs de résultats
Contrôle a priori	Evaluation ex post

Source : Barouch (op. cit., p. 146).

La mise en place de la LOLF dont l'objectif est de passer d'une culture de moyens à une culture de résultats contribuera certainement à la diffusion des valeurs managériales dans l'administration.

Conclusion du deuxième chapitre

Les différentes étapes de la modernisation ont introduit de nouveaux modes d'organisation dans la fonction publique. L'objectif de la modernisation était en effet de casser le modèle bureaucratique décrit par M. Crozier ainsi que par H. Mintzberg. Ainsi, le développement des formations et la volonté d'assurer un traitement personnalisé des demandes des usagers visent à atténuer l'ampleur des règles impersonnelles. De plus, les démarches de contractualisation et de responsabilisation tentent de décentraliser les processus de décision. Enfin, la logique participative sous-tendue par les projets de service permet d'atténuer l'isolement de chaque catégorie hiérarchique (Chaty, op. cit.).

De plus, la mise en place de la LOLF trouve une justification au regard de l'analyse économique de la bureaucratie. En effet, même si les différentes administrations ne sont pas directement en concurrence dans la mesure où elles ne travaillent pas sur les mêmes thématiques, la répartition du budget de l'Etat en fonction des programmes et des missions proposés par les différentes administrations présente des similitudes avec le modèle de concurrence bureaucratique présenté par l'analyse économique de la bureaucratie. Le passage d'un budget de moyens à un budget de résultats a ainsi pour objectif d'infléchir le comportement bureaucratique défini par l'approche du monopole public. Au regard de la problématique des incitations des gestionnaires, les propos de D. Mignaud sont d'ailleurs éclairants. Celui-ci considère en effet que la nouvelle loi organique relative aux lois de finances devrait « conduire à ce que, dans l'avenir, un ministre ne soit plus jugé sur sa capacité à obtenir et à dépenser le maximum de crédits, mais sur la façon dont il a atteint les objectifs mesurables assignés aux politiques publiques dont il a la charge... » (2001, p. 11).

De façon générale, la modernisation s'inspire très largement des principes de gestion de l'entreprise privée³⁴ et tend à promouvoir une culture du résultat dans la fonction publique. Les propos tenus par N. Sarkozy illustrent cet argument. En effet, à Montluçon, le 5 décembre 2003, le ministre de l'Intérieur déclarait : « la performance n'existe pas que dans le

³⁴ M. Bacache (op. cit., p. 163) considère qu'on assiste à une nouvelle forme de privatisation : « On pourrait dire qu'une nouvelle forme de privatisation consiste à gérer le secteur public suivant les indicateurs de la bonne gestion privée ».

privé, elle existe aussi dans le public. Il est temps que les fonctionnaires de ce pays relèvent la tête et disent : nous avons aussi des résultats »³⁵.

Dans la fonction publique, les primes permettent alors d'accompagner la mise en œuvre d'une culture du résultat et leur développement s'expliquerait par la volonté de mettre en place de nouvelles formes d'incitation au travail.

³⁵ Propos recueillis par P. Smolar, *Le Monde*, Dimanche 7 décembre, lundi 8 décembre 2003.

Chapitre III

Les primes comme moyen de moderniser la fonction publique

Le mode de détermination des rémunérations n'échappe pas à la critique relative à la fonction publique dans la mesure où il ne permettrait pas d'inciter suffisamment l'agent à l'effort.

Cette critique est alimentée par les théories de l'incitation et par l'idée que les fonctionnaires n'ont plus nécessairement le sentiment de remplir une mission d'utilité publique.

C. Kaftani (1998, p.2) rappelle en effet que « dans la conception de la Révolution et de l'Empire, le fonctionnaire est un « citoyen spécial » qui ne peut avoir des intérêts distincts du service public auquel il doit se confondre ». Les fonctionnaires ont ainsi pour mission de sacrifier leurs intérêts personnels au nom de l'intérêt général. C. Kaftani (op. cit., p.2) note également que « les fonctionnaires s'efforcent de s'assimiler à l'Etat » et se considèrent « souvent comme les seuls à être soucieux de l'intérêt général ». Or, certains auteurs estiment que le sentiment de remplir une mission d'intérêt public s'est atténué.

Ainsi J.-L. Bodiguel et L. Rouban (1991, p. 111) écrivent « qu'à supposer qu'il ait existé, le sens de l'intérêt général paraît s'être émoussé ». J.-J. Laffont (2000) est moins nuancé dans ses propos. Il pense en effet que « le système étatique et administratif français repose sur une conception idéaliste du pouvoir politique et de la vie démocratique, sur un postulat général de bienveillance des hommes politiques, de l'administration et de tous les fonctionnaires et personnels assimilés. Cette vision optimiste de l'appareil d'Etat a conduit à des structures qui ont fonctionné avec un certain succès pour l'essentiel du XX^e siècle. Ce système se caractérise par l'absence d'incitations monétaires et de sanctions, par une

confiance sans limite accordée aux représentants de l'Etat, par une sollicitation permanente de la « bienveillance » des employés de l'Etat [...], mais aussi par des disparités de traitement indépendantes de toute notion de performance » (Laffont, op. cit., p. 118). Plus loin, J.-J. Laffont (op. cit., p. 127) considère que les temps ont changé et qu'un tel système ne peut plus fonctionner, il écrit alors : « il faut donc dépasser une fois pour toutes le mythe du fonctionnaire ou employé d'entreprise publique bienveillant et mettre en place un système d'incitations puissantes à l'efficacité et à l'effort dans le secteur public ».

Le versement de primes à la performance permettrait alors d'inciter les fonctionnaires à l'effort.

Nous verrons dans une première section dans quelle mesure les incitations au travail dans la fonction publique peuvent apparaître insuffisantes. Dans une seconde section, nous montrerons que les gouvernants et les gestionnaires ont ces dernières années exprimé la volonté de moduler davantage la rémunération des fonctionnaires, à travers le développement des primes et indemnités et le renforcement de la modulation du régime indemnitaire.

Section 1. L'insuffisance de la rémunération principale comme modalité d'incitation à l'effort

Cette section a pour objectif l'analyse des incitations en présence dans la fonction publique. Dans ce dessein, nous commencerons par l'étude des théories de l'incitation, en accordant une attention particulière aux théories de l'efficacité. Nous étudierons ensuite les incitations dans une logique de grade en mobilisant les travaux de M. Aoki (1988/ 1991). Nous verrons alors que la rémunération principale comme modalité à l'effort dans la fonction publique apparaît incertaine et par là insuffisante.

1.1. Le salaire comme incitation au travail

Le point de départ des théories de l'incitation réside dans la reconnaissance de l'incomplétude du contrat de travail.

1.1.1. L'incomplétude du contrat de travail

Le contrat de travail se caractérise par son incomplétude du fait de l'imperfection de l'information et de la rationalité limitée des agents. Selon Coutrot (1998, p. 84), le problème de l'incomplétude du contrat de travail est posé par « l'impossibilité de prévoir et de contrôler parfaitement l'ensemble des aléas du procès de travail, par suite soit de l'imprévisibilité des événements extérieurs (les états du monde), soit de l'imperfection de l'information (inobservabilité des performances individuelles), soit de la limitation des capacités cognitives de la direction (rationalité limitée, coûts de contrôle) ». Cela s'explique par le fait que la relation d'emploi s'inscrit dans la durée : « l'originalité de la relation salariale par rapport aux contrats classiques d'achat/vente, tient à ce qu'elle comporte deux opérations qualitativement distinctes : la signature du contrat de travail puis sa mise en œuvre » (Reynaud, 1992a, p. 18-19).

Pour H. Simon (1951), l'incomplétude du contrat de travail explique le pouvoir de subordination de l'employeur sur le salarié. En raison de la rationalité limitée des agents, l'employeur ne peut prévoir toutes les éventualités futures et ne peut donc à l'avance définir le contenu du travail qui sera à réaliser. Le contenu du travail est en conséquence peu spécifié lors de la signature du contrat de travail et se caractérise alors par la mise en place d'une relation d'autorité / subordination entre l'employeur et le salarié, ce dernier acceptant de fournir le travail choisi par l'employeur.

L'intensité et la qualité du travail demeurent toutefois deux inconnues pour l'employeur (Reynaud, op. cit.). Ce constat constitue le point de départ des théories de l'incitation. Ces théories s'intéressent en effet au problème de l'asymétrie informationnelle dans le contrat de travail. En raison de l'asymétrie informationnelle entre les deux parties du contrat de travail, l'employeur ne peut connaître la quantité d'effort fourni par l'employé durant l'exécution du contrat de travail : se pose alors un problème d'aléa moral³⁶. Le problème posé aux théories de l'incitation est en effet « qu'au moment de la signature du contrat de travail, l'employeur n'acquiert qu'une promesse de comportement futur, ou autrement dit une promesse d'effort, et n'obtient pas une certaine quantité de travail une fois

³⁶ L'asymétrie informationnelle pose également un problème de sélection : l'employeur ne peut observer les caractéristiques du salarié avant l'exécution du contrat de travail.

pour toutes. Pendant tout le déroulement de l'échange salarial, l'effort est ensuite à la discrétion du salarié, l'effort est modulable » (Berthe, 2000, p. 164).

Pour résoudre ce problème, l'employeur peut soit embaucher un contremaître dont la tâche est de surveiller le comportement des agents, soit instaurer des mécanismes incitatifs. En effet, G. Akerlof (1982, p. 545) écrit que « traditionnellement les économistes affirment que le travail est un facteur de production qui fonctionne comme le capital. Il y a pourtant une différence fondamentale entre le capital et le travail que cette hypothèse ignore. Une fois que le capitaliste a loué le capital, il est libre d'en disposer (ou d'en abuser) dans une très large latitude comme il le désire. Cependant, après l'embauche du travailleur, le management fait face à de considérables restrictions (...) et pour en tirer le meilleur parti, la firme doit obtenir la coopération volontaire des travailleurs ». On distingue plusieurs modèles de salaire incitatif : les théories du salaire d'efficience, le modèle de la caution, le contrat à paiement différé et la rémunération à la performance. Les mécanismes incitatifs ont pour but d'orienter le comportement des individus vers les objectifs de l'organisation. Ces modèles s'appliquent à des situations différentes par rapport à la nature du travail et sont supposés substituables aux mécanismes de contrôle, une formule incitative efficace permettant à l'entreprise de se dispenser de mettre en place des systèmes de surveillance. Cette substitution n'est cependant que partielle (Reynaud, 1990). Les modèles du salaire d'efficience, de la caution, et des contrats à paiement différé font reposer leur système d'incitation sur un contrôle irrégulier du comportement. Les modèles de la rémunération à la performance font appel, quant à eux, à un contrôle des résultats.

Nous présentons désormais les théories du salaire d'efficience dans la mesure où elles sont mobilisées dans l'analyse des incitations dans une logique de grade³⁷.

1.1.2. Les théories du salaire d'efficience

Les théories du salaire d'efficience reposent sur l'hypothèse que le salaire détermine la productivité du travail. Ces théories constituent ainsi un renversement de perspective par rapport à la théorie néoclassique selon laquelle le salaire constitue le reflet de la productivité du travail.

³⁷ Dans le chapitre 4, nous présenterons les modèles de rémunération à la performance.

H. Leibenstein, en 1957, observe dans les pays sous-développés, que la productivité du travail s'élève quand le salaire augmente (un salaire élevé permettant en effet une meilleure reconstitution de la force de travail d'un individu) et renverse ainsi le lien de causalité entre le salaire et la productivité. L'idée selon laquelle il est préférable de verser un salaire suffisant afin d'obtenir un travail convenable était déjà présente chez A. Smith et la notion de salaire d'efficacité se trouve chez A. Marshall (Troussier, 1993). Ainsi, le versement de salaires élevés permet un niveau d'effort élevé, un travail de meilleure qualité, une baisse du taux de rotation de la main d'œuvre, la paix sociale et l'affaiblissement du pouvoir syndical. Un employeur peut donc être amené à verser des salaires élevés de manière à créer une relation d'efficacité. L'employeur se livre alors à un arbitrage entre le coût du travail et l'efficacité du travail.

Nous pouvons distinguer deux versions de la théorie du salaire d'efficacité : les modèles de tire-au-flanc et les théories de l'équité.

1.1.2.1 Les modèles de tire-au-flanc

Shapiro et Stiglitz (1984) expliquent la rigidité des salaires à la baisse dans un contexte de chômage par le fait que les entreprises mettent en place des dispositifs incitatifs. De manière à inciter le salarié à l'effort, les entreprises ont intérêt à verser des salaires supérieurs à ceux observés sur le marché du travail. En effet, un salarié « pris en faute » (c'est-à-dire fournissant un effort faible ou nul) sera licencié et perdra ainsi l'avantage de bénéficier d'un salaire relativement élevé. Il s'agit alors de verser un salaire suffisamment élevé de manière à ce que, pour le salarié, la « loyauté » soit plus rentable que la « tricherie ». Le salaire d'efficacité permet donc de pallier la difficulté de mettre en œuvre un système de contrôle et d'économiser par là sur les coûts de surveillance et d'encadrement. Le mécanisme repose ainsi sur le versement d'une rente salariale et est d'autant plus efficace que le chômage est élevé (ceci réduisant la possibilité de retrouver un emploi suite au licenciement si le salarié est surpris à « flâner »). Les modèles de tire-au-flanc analysent le pouvoir incitatif de la rémunération d'un individu par rapport à la comparaison qu'effectue ce dernier entre son salaire et le salaire de marché. Or on peut supposer que les salariés comparent leurs salaires également avec ceux des autres membres de leur organisation.

Les modèles de G. Akerlof (1982, 1984) et de G. Akerlof et J. Yellen (1988, 1990) introduisent cet aspect des choses et font reposer les mécanismes d'incitation sur la notion d'équité.

1.1.2.2. Les théories de l'équité

Les théories de l'équité partent du constat de l'existence de normes fixées, de façon informelle, par les groupes de travail au sein de certaines entreprises. Ces théories s'inspirent des études réalisées par G. Homans en 1953-1954 dans l'Est des Etats-Unis, dans une entreprise où les femmes dépassent de 20 % la norme de rendement prescrite par l'entreprise. Il n'y a pas d'incitation financière directe à ce surplus d'effort, mais l'entreprise verse en échange des salaires plus élevés que la concurrence et ne modifie pas la norme.

Les modèles de G. Akerlof (1982, 1984) reposent sur la notion de réciprocité et revêtent la forme d'une relation de don contre don³⁸ entre le salarié et l'employeur. La relation de travail constitue ainsi « un échange de dons partiels » (Akerlof, 1982). Des salariés bien traités par leur employeur (ceci s'apparente dans ce cadre à un surplus salarial au regard de ce que les salariés pourraient obtenir ailleurs et constitue le don de l'employeur), ces salariés donc seront incités à travailler davantage et mieux (ce surplus d'effort constitue le contre don). L'explication de ce phénomène est à rechercher du côté de la sociologie. Les salariés développent en effet des sentiments à l'égard de leur entreprise, et plus particulièrement à l'égard du groupe de travail. La relation entre le salarié, son groupe de travail et son entreprise serait ainsi de nature anthropomorphique. De ce fait, le salarié retire de la satisfaction à offrir un « cadeau » à son entreprise ; lequel prend la forme d'un surplus d'effort. Cette satisfaction s'apparente à celle qu'un individu ressent en offrant un présent à un proche. Par ailleurs, les salariés peuvent avoir un intérêt au bien-être de leurs collègues. Il s'ensuit qu'ils éprouvent de la satisfaction quand l'entreprise se montre plus indulgente envers

³⁸ Il rappelle en cela les analyses de l'anthropologue M. Mauss sur le don, lesquelles insistent sur l'importance des obligations croisées (donner, recevoir et donner en échange) dans certaines sociétés (Cordonnier, 1997).

les travailleurs en difficulté. En échange de cette indulgence, ils sont prêts à travailler davantage³⁹.

Les modèles de G. Akerlof et J. Yellen (1988, 1990) s'appuient sur la théorie de l'équité de J. Adams (Reynaud, 1993). L'équité salariale est estimée à travers une comparaison interindividuelle du ratio contribution-rétribution. Le premier modèle de G. Akerlof et J. Yellen analyse l'efficacité du mécanisme incitatif en fonction du degré de dispersion des salaires à l'intérieur de la firme. Une faible dispersion des salaires assure ainsi une efficacité productive élevée. Le problème est que la comparaison des salaires s'effectue au seul niveau de l'entreprise, ce qui signifie qu'une entreprise versant de bas salaires, mais effectuant une faible dispersion des salaires, peut être perçue par les salariés comme équitable et peut donc, selon cette théorie, amener les salariés à acquiescer un comportement coopératif. Ainsi, le second modèle enrichit l'analyse en proposant une évaluation du salaire équitable en fonction de l'équité interne (en comparaison avec les autres membres de l'organisation) et en fonction de l'équité externe (en comparaison avec les conditions salariales sur le marché du travail).

Selon la théorie de la dissonance cognitive élaborée par J. Adams, si le salarié considère que les rétributions reçues sont trop élevées par rapport à ses contributions, il tendra à augmenter la qualité et l'intensité de son travail ou à réviser son jugement, tandis que dans le cas contraire il aura tendance à diminuer la qualité et l'intensité de son travail (ou à réviser son jugement) de manière à se situer à la valeur du ratio contribution-rétribution qu'il juge équitable (Reynaud, op. cit.).

Les théories de l'équité ouvrent une perspective d'étude des comportements des groupes de travail et dépassent la vision exclusivement individualiste du courant de pensée néoclassique. Elles mettent en avant les notions de loyauté ou de solidarité et insistent sur l'idée de justice dans la détermination de l'effort et des salaires. L'intérêt de cette approche

³⁹ « Persons who work for an institution (a firm in this case) tend to develop sentiment for their co-workers and for that institution ; to a great extent they anthropomorphize these institutions (e.g., « the friendly bank »). For the same reasons that persons (brothers, for example) share gifts as showing sentiment for each other, it is natural that persons have utility for making gifts to institutions for which they have sentiment. Furthermore, if workers have an interest in the welfare of their coworkers, they gain utility if the firm relaxes pressure on the workers who are hard pressed ; in return for reducing such pressure, better workers are often willing to work harder ». (Akerlof, 1982, p. 550).

réside dans le fait qu'elle souligne l'importance de la justice distributive comme facteur d'incitation au travail.

Ainsi tandis que le modèle du tire-au-flanc s'inscrit dans un climat de méfiance et recourt à la sanction pour inciter les salariés à déployer leurs efforts, la théorie de l'équité s'inscrit dans un climat de confiance, le mécanisme d'incitation s'appuyant sur un sentiment d'équité (voir en encadré une formalisation des différences entre ces deux approches).

Encadré 5. La détermination du salaire d'efficiency (Stankiewicz, 1999, p. 31-35)

Le salaire d'efficiency doit être tel que la loyauté est préférable à la tricherie.

Les salariés ont une fonction d'utilité (U) qui dépend du salaire (w) et du coût de l'effort (c(e)). On considère deux niveaux d'effort :

- le salarié est loyal, $e = e^*$
- le salarié triche, $e = e'$, et $e' < e^*$

En considérant que le salarié reçoit un salaire égal à w^* , l'espérance de gain du salarié loyal est la suivante : $w^* - c(e^*)$

Le salarié qui triche a une probabilité p de se faire attraper et de se faire licencier. Le salarié peut alors espérer obtenir un revenu en dehors de l'entreprise, noté a. Le salarié a un coût d'effort égal à $c(e')$ et le niveau de satisfaction qu'il obtient en évitant le travail est égal à $u(e^* - e')$.

Il est plus intéressant d'être loyal que de tricher si l'espérance de gain du salarié relative à la loyauté est supérieure à l'espérance de gain relative à la tricherie, c'est-à-dire si l'inégalité suivante est respectée :

$$w^* - c(e^*) > pa + (1-p)w^* - c(e') + u(e^* - e')$$

$$p(w^* - a) > [c(e^*) - c(e')] + u(e^* - e')$$

La différence entre le salaire reçu et la somme qu'il recevrait ailleurs ($w^* - a$) constitue la rente salariale (notée R). On notera Δe l'économie d'effort liée à la tricherie ($\Delta e = e^* - e'$).

L'inégalité peut donc se réécrire :

$$pR > c(\Delta e) + u(\Delta e)$$

Les moyens d'action de l'entreprise dans le cadre du modèle du tire-au-flanc.

Le modèle du tire-au-flanc néglige $u(\Delta e)$, cette fonction s'intéressant aux « sentiments du tricheur » (Stankiewicz, op. cit., p. 34).

Ainsi, en considérant que $c(\Delta e)$ est une donnée, l'employeur a deux moyens d'augmenter l'incitation au travail :

- il peut agir sur p , c'est-à-dire renforcer la surveillance
- il peut décider de jouer sur la valeur de la rente salariale en augmentant le salaire, a étant fixé de manière exogène.

Il apparaît ainsi que plus la surveillance est coûteuse, plus le salaire doit être élevé. En outre, la mise en place d'un salaire d'efficiencé explique la persistance du chômage, mais cette dernière constitue également une forme d'incitation au travail, dans la mesure où plus le chômage est important, plus la valeur de a est faible.

Les moyens d'action dans le cadre du modèle du don contre don

La valeur de $u(\Delta e)$ dépend des sentiments des tricheurs. Ainsi, pour un tricheur « coupable », $u(\Delta e)$ est positif, c'est-à-dire que le fait de tricher lui coûte moralement. Pour un tricheur n'ayant pas de scrupules, $u(\Delta e)$ est négatif, le fait de tricher lui procurant un sentiment de satisfaction. Plus la valeur de $u(\Delta e)$ est élevée, plus la valeur de la rente salariale doit être élevée. Le modèle du don contre don considère que les salariés sont dotés d'un sentiment de justice, la valeur de $u(\Delta e)$ est alors faible, voire négative. L'incitation au travail ne passe pas alors par la peur du chômage mais par la détermination d'une rémunération jugée équitable.

Les théories du salaire d'efficiencé permettent de comprendre les mécanismes d'incitation au travail dans une logique de grade.

1. 2. Les incitations au travail dans une logique de grade : l'analyse d'Aoki

M. Aoki (1988/1991) considère qu'il existe un lien entre la forme d'organisation du travail et les règles de rémunération dans l'entreprise. Avant de définir les règles de rémunération dans la firme J , nous reviendrons ainsi sur l'organisation du travail dans la firme japonaise.

1.2.1. L'organisation du travail de la Firme J

Aoki (op. cit.) analyse le fonctionnement de la firme japonaise (firme J) au regard de celui de la firme américaine (firme A). Cette dernière est caractérisée par une logique d'organisation verticale et structurée selon le principe de division hiérarchique. Les différentes activités sont cloisonnées et les opérateurs, très spécialisés, disposent d'une faible autonomie. Ces principes organisationnels permettent une bonne visibilité de l'organisation globale de la production, mais l'application des décisions nécessite un certain délai dans la mesure où celles-ci sont prises par la hiérarchie de façon exclusive. Ce modèle organisationnel est cohérent soit avec un environnement stable soit avec un environnement particulièrement instable.

La firme japonaise se caractérise, quant à elle, par une logique d'organisation transversale et est structurée de façon décentralisée. Les activités sont décloisonnées et la coopération entre salariés est encouragée. Ce système organisationnel favorise une circulation horizontale de l'information et autorise une plus grande flexibilité dans la mesure où les salariés ont la responsabilité de gérer directement les aléas de la production. Cette organisation du travail est efficace dans un environnement en changement continu.

La firme japonaise et la firme américaine se distinguent également par leur conception de l'innovation. En effet, dans l'entreprise américaine, l'innovation est le fait de quelques experts et se traduit par de grandes améliorations ponctuelles suite à des investissements importants. Dans l'entreprise japonaise, l'innovation s'effectue de façon cumulative, c'est-à-dire par une amélioration permanente des conditions productives. Elle nécessite une formation et un engagement accrus de tous les salariés.

Par ailleurs, les compétences mobilisées dans la firme J diffèrent de celles mobilisées dans la firme A. Dans la firme A, l'efficacité du travail repose sur la rapidité d'action et l'habileté du geste. Dans la firme J, l'engagement du travail intègre une dimension qualitative importante. En effet, les salariés doivent s'appuyer sur leurs capacités cognitives de façon à répondre aux aléas de la production. En outre, ils doivent se montrer autonomes et capables d'initiative dans la mesure où le travail à réaliser est largement imprévisible. Ainsi, selon M. Aoki (op. cit., p. 54), « l'ouvrier le plus productif dans la firme J est celui dont les compétences sont relativement larges, davantage que celui dont la fonction est étroitement

définie. On peut estimer aussi qu'un esprit coopératif, la facilité d'adaptation à de nouvelles tâches, la capacité à communiquer avec d'autres membres de l'équipe et de prendre l'initiative pour résoudre de façon autonome les problèmes de l'atelier, sont des facteurs importants de meilleure productivité dans la firme. Une gamme variée de compétences et un bon esprit d'équipe peuvent s'accroître et s'élargir si, dans le cadre d'une équipe, l'ouvrier fait l'expérience concrète de tâches diverses ».

La question est alors de savoir comment le système de rémunération incite les salariés à développer et mettre en œuvre de telles compétences.

1.2.2. Le système de stimulants

De manière à comprendre comment les salariés sont incités à mettre en œuvre et à développer leurs compétences dans la firme J, nous commencerons par étudier ses règles de rémunération.

1.2.2.1. Les règles de rémunération

Le système d'incitations de la firme J comporte trois éléments : « 1. Le régime des salaires, qui associe l'ancienneté et l'appréciation des mérites ; 2. la promotion interne, qui distingue les salariés en fonction de leur mérite, et 3. le paiement en une seule fois d'une certaine somme d'argent au moment du départ en retraite » (Aoki, op. cit., p. 55).

La rémunération est composée de trois éléments : une partie est liée à la personne (le « honninkyu »), une partie est liée au poste de travail (le « shigoto-kyu ») et la troisième partie est composée de diverses allocations liées au logement, au conjoint et aux charges de famille, au niveau de formation, au nombre d'heures supplémentaires et aux frais de transport.

La part du salaire liée à la personne est en principe déterminée en fonction de l'ancienneté d'une part et en fonction des mérites d'autre part. La rémunération dans la firme J s'appuie en effet sur une « hiérarchie d'échelons » ou « de grades ». Ainsi, la firme J distingue plusieurs catégories de postes de travail. Chaque catégorie est elle-même subdivisée en échelons. Chaque nouvel arrivant dans la firme est alors placé au grade le plus bas correspondant à son niveau de scolarité. Par exemple, à la Hitachi Manufacturing Co, les

catégories de poste sont les suivantes : programmation, travaux de bureau, postes de techniciens, tâches non directement productives et postes de supervision. Sont exclus de ces catégories les salariés occupant des postes d'encadrement, les ingénieurs et les spécialistes (Aoki, op. cit., p. 103). Ainsi, à propos des employés, les sortants du premier cycle de l'enseignement secondaire sont placés au bas de l'échelle (le 8^{ème} rang) de la catégorie des travaux de bureau, les diplômés du second cycle sont classés au 7^{ème} rang, les diplômés de l'enseignement technique au 6^{ème}, les diplômés de l'université au 5^{ème} et les titulaires d'une maîtrise au 4^{ème}.

Les différents échelons ne traduisent pas une réalité fonctionnelle : « des salariés de même échelon peuvent remplir des tâches différentes, et des salariés d'échelons différents peuvent accomplir la même tâche. Ainsi, l'ordre hiérarchique n'est pas en conformité avec la fonction exercée, comme c'est le cas dans la firme A » (Aoki, op. cit., p. 77-78).

L'ancienneté et le mérite permettent ensuite de gravir les différents échelons. Les durées minimales et maximales de passage dans un grade ainsi que l'augmentation annuelle de base pour chaque grade sont définies par un accord collectif entre le syndicat et la firme. En outre, un complément de rémunération, théoriquement lié au mérite, peut être versé au salarié de la firme J. Ce complément, exprimé en pourcentage de la rémunération, doit également se situer à l'intérieur d'une fourchette dont les limites ont été définies par la négociation collective. Il apparaît que l'accord collectif permet d'encadrer la rémunération au mérite : « l'accord collectif fixe ainsi des limites au pouvoir arbitraire de la direction, mais, dans ces limites, les décisions touchant au salaire de base peuvent être fondées sur l'appréciation des mérites individuels par les superviseurs » (Aoki, op. cit., p. 60). L'ampleur des modulations est très variable selon les firmes. Les syndicats demandent de manière générale un traitement égalitaire et quelques firmes ne pratiquent alors aucune modulation des compléments de rémunération.

Le mérite est davantage pris en compte dans les décisions relatives aux promotions. Il est alors apprécié en fonction de critères divers : « acquisition de compétences nouvelles, désir d'apprendre, esprit de coopération, et zèle » (Aoki, op. cit., p. 59). Des disparités importantes peuvent alors apparaître entre deux salariés ayant le même niveau d'ancienneté : « une hausse de salaire due à l'ancienneté est automatique dans certaines limites, mais elle ne

surclasse pas la concurrence et la différenciation entre les salariés » (Aoki, op. cit., p. 60). A cet égard, la firme J est davantage concurrentielle que la firme A.

M. Aoki (op. cit., p. 61) écrit en effet : « bien que l'on considère la firme J comme typiquement paternaliste et égalitaire, l'appréciation du mérite (le *satei*) par le superviseur est un facteur important de la rémunération d'un salarié car elle est la base de la promotion hiérarchique. C'est là l'une des caractéristiques distinctives du système salarial japonais qui contraste avec celui de la firme A syndicalisée où les dirigeants ont un pouvoir discrétionnaire beaucoup plus faible sur la rémunération d'un individu ; celle-ci dépend de la définition du poste de travail (un seul taux de salaire par fonction) et de l'ancienneté » (Aoki, op. cit., p. 61).

La part d'arbitraire inhérente à l'appréciation des personnels est contenue grâce à différents mécanismes. Outre la surveillance exercée par les syndicats, la centralisation des décisions relatives au personnel permet de limiter l'arbitraire des appréciations grâce à la définition de procédures d'évaluation standardisées et formalisées. La rotation du personnel permet, par ailleurs, une multiplicité d'évaluateurs pour un même salarié. Ce dernier peut alors supposer que, sur une longue période, il est évalué de manière relativement objective. En outre, en cas de mésentente, le salarié peut demander une mutation au service du personnel. Enfin, le superviseur s'applique à apprécier ses salariés de manière rigoureuse, sa réputation auprès de ses subordonnés ayant une influence sur sa carrière.

Le second élément de la rémunération des salariés dans la firme J est en principe lié au poste de travail et fixé par « le système à l'américaine de définition des fonctions » (Aoki, op. cit., p. 61). Ce système est apparu au Japon dans les années 50/60. Selon les directions et les syndicats, un tel système était intéressant dans la mesure où il permettait le passage d'un système « pré-moderne » à un système « plus juste et plus rationnel, basé sur le principe « à travail égal, salaire égal » » (Aoki, op. cit., p. 61). Ce système ne fut toutefois pas appliqué à la lettre en raison de la difficulté à définir les fonctions des salariés dans la firme J. Cette partie du salaire est ainsi, de fait, déterminée en fonction des compétences et de l'expérience des salariés et est alors fortement corrélée à la rémunération de base.

La troisième partie de la rémunération des salariés de la firme J est composée de diverses allocations. Ces allocations sont liées au conjoint et aux charges de famille, au

logement, au niveau de formation, au nombre d'heures supplémentaires et aux frais de transport. Ces allocations témoignent de la subsistance du principe du « salaire selon les besoins », mis en place après la seconde guerre mondiale.

Le salaire lié à la personne, le salaire lié à l'emploi et les diverses allocations forment le salaire contractuel. En complément de ce salaire, les salariés reçoivent un supplément de 25% pour les heures supplémentaires et deux primes par an. Ces compléments sont liés pour partie aux bénéfices de la firme et permettent ainsi « une adaptation des gains des salariés à la conjoncture ». Mais le mérite et le zèle interviennent également dans la détermination du montant des primes (Aoki, op. cit., p. 62). Enfin, une somme importante est versée au salarié de la firme J lorsqu'il quitte la firme. Le montant de cette somme dépend d'une part de l'ancienneté du salarié et d'autre part du motif de départ. Ainsi, les salariés ayant des diplômes universitaires qui quittent la firme, pour des raisons personnelles, après 10, 20 et 30 ans de service reçoivent des sommes de départ respectivement équivalentes à 5,1, 15,9 et 31,6 mois de salaire contractuel. Dans le cas d'une retraite de départ obligatoire après 32 ans de service, la prime de départ atteint 37,9 mois de salaire contractuel (Aoki, op. cit., p. 63).

Par ailleurs, M. Aoki (op. cit.) insiste sur la centralisation des services du personnel et sur le rôle dévolu au département du personnel. Ce département a comme prérogative la gestion des recrutements et des carrières. Il définit ainsi les échelles de traitement et les critères de promotion (Aoki, 1990/1991, p. 7). En outre, de manière à faire contrepoids au département du personnel, le syndicat d'entreprise occupe une place importante. La firme J se distingue à nouveau de la firme A. En effet, dans cette dernière, même s'il existe des règles de gestion établies par un accord collectif ou par un règlement intérieur, les décisions relatives aux recrutements, aux promotions et aux licenciements sont décentralisées et prises par les superviseurs des hiérarchies fonctionnelles.

Dans la firme J, la centralisation des services du personnel est nécessaire pour « tirer le meilleur parti possible de l'esprit d'équipe, sous ses formes diverses, de l'ouvrier qui a évolué dans une structure d'information non hiérarchique » (Aoki, 1988/1991, p. 57). En effet, les ouvriers occupent des fonctions variées et suivent régulièrement une formation « quasi-scolaire » en complément de leur apprentissage sur le tas, ce qui nécessite un service du personnel centralisé permettant la définition de plans de carrière internes à l'entreprise.

L'analyse comparée des structures organisationnelles et des règles de rémunération amène M. Aoki (op. cit., p. 57) à établir l'assertion selon laquelle « la gestion décentralisée de l'information dans les domaines de la production et de la coordination [doit] être associée à une centralisation (qui viendra la compléter) de l'administration du personnel, pour obtenir une organisation efficace (c'est le cas au Japon) ». De manière symétrique, la gestion centralisée de l'information doit être associée à une structure décentralisée de l'administration du personnel (comme c'est le cas aux Etats-Unis).

1.2.2.2. Les incitations dans l'entreprise

Selon M. Aoki (op. cit.), le système de rémunération de la firme J permet de répondre à plusieurs problèmes relatifs aux incitations dans l'entreprise. Il permet en effet de résoudre le problème de la sélection adverse et les problèmes relatifs à la conscience professionnelle.

a. Le processus de sélection dans la firme J

M. Aoki (op. cit.) montre l'importance du processus de sélection dans la firme J. Il commence sa démonstration en relativisant fortement l'importance de l'emploi à vie dans l'entreprise japonaise. Les salariés peuvent en effet être amenés à quitter la firme pour différentes raisons : départs volontaires en cas de difficultés dans la firme, mutations dans les filiales de la firme, licenciements en cas de mauvaise conjoncture... De fait, seule une minorité de salariés réalise toute sa carrière dans la même firme. Dans un deuxième temps, M. Aoki montre que si le système de promotion permet en théorie aux ouvriers de devenir contremaîtres et aux employés de devenir cadres, la concurrence devient particulièrement difficile pour les postes de supervision ou d'encadrement. Ainsi, M. Aoki (op. cit., p. 74)⁴⁰ considère que « dans la firme J, la sélection des hommes à forte productivité et le rejet de ceux dont la productivité est faible se font très lentement, mais se font néanmoins. Le régime de rémunération et de promotion n'est pas en soi paternaliste et la concurrence entre salariés n'est pas moins vive qu'ailleurs ».

⁴⁰ M. Aoki propose également un éclairage théorique du processus de sélection dans l'entreprise japonaise (op. cit., p. 82 et p. 86).

b. L'incitation au travail

Le système de rémunération et de promotion dans la firme J fournit aux salariés des incitations à rester dans la même firme le plus longtemps possible. « Potentiellement, le déroulement heureux d'une carrière dans une firme est très précieux pour un salarié, qu'il soit employé ou ouvrier, car le salaire mensuel ainsi que la prime bi-annuelle s'élèvent à mesure que la classification hiérarchique progresse grâce à l'ancienneté et à l'esprit de groupe. Le paiement fait lors du départ peut ajouter une substantielle prime d'ancienneté à l'époque de la retraite » (Aoki, op. cit., p. 63). En raison de l'importance de l'ancienneté dans la rémunération des salariés, ces derniers ne peuvent espérer obtenir des rémunérations aussi importantes dans une autre firme. Ils sont ainsi incités à fournir un effort suffisant de manière à limiter le risque de licenciement. Aoki analyse l'incitation au travail dans la firme J au regard du modèle de Shapiro et Stiglitz (op. cit.) et considère que la relation d'efficience est présente dans la firme J même si le niveau de chômage est faible. Il pense que l'indemnité de départ et la rémunération à l'ancienneté jouent le même rôle que la menace de chômage dans le modèle de Shapiro et Stiglitz (op. cit.) et rejoint alors l'analyse de Lazear (voir encadré). M. Aoki (op. cit., p. 65) estime en effet que « l'ouvrier est ainsi incité à travailler davantage pour assurer la permanence de son emploi et profiter ainsi de la croissance de sa rémunération ».

Encadré 6. Présentation du modèle de la caution et du modèle à paiement différé (Lazear, 1981)

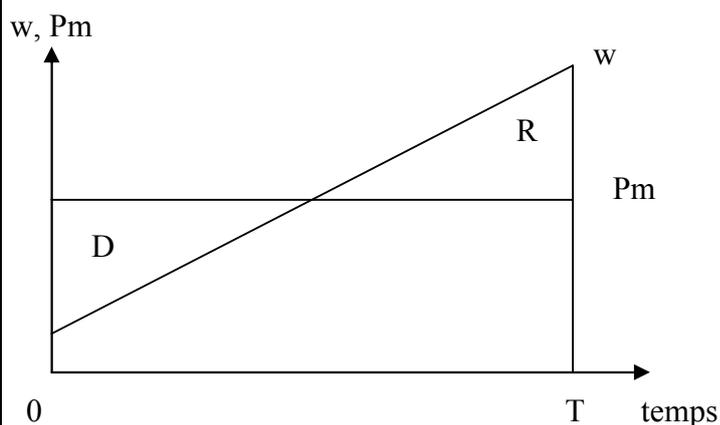
A la différence du modèle du tire-au-flanc, le modèle de la caution et le modèle des contrats à paiement différé ne reposent pas sur la présence d'un chômage élevé ni sur le versement de salaires supérieurs au marché.

Le système de caution consiste, comme dans le cas de la location de bien, à déposer des « droits d'entrée » ou une caution à l'entreprise au moment de l'embauche. Les salariés sont alors incités à fournir un effort satisfaisant dans la mesure où la détection d'un comportement de tire-au-flanc entraîne le licenciement, et en conséquence la perte de la caution.

Le principal problème de ce modèle est qu'il se heurte à la « contrainte de liquidité des agents », ces derniers n'étant pas tous à même de verser une caution. Ce système nécessite par ailleurs une obligation légale de verser des « droits d'entrée ». Dans la mesure où cela n'est pas observé, la portée théorique du modèle est limitée.

Le modèle de la caution peut toutefois prendre des formes plus subtiles et le modèle incitatif des « contrats à paiement différé » (Lazear, op. cit.) en constitue une variante.

Selon E. Lazear (op. cit.), une rémunération augmentant avec l'ancienneté permet d'inciter le salarié à fournir un effort satisfaisant. A chaque instant de la relation de travail, le salaire (w) diffère de la productivité du travail (P_m). Au début de la période d'emploi, le salaire est inférieur à la productivité marginale du travail (ce qui peut s'interpréter comme la remise d'une caution (C) à l'employeur) tandis qu'en fin de période, le salaire devient supérieur à la productivité du travailleur (ce qui permet au salarié de récupérer la caution (R)). Ainsi, tout au long de la relation d'emploi, le salarié est incité à fournir un effort satisfaisant car s'il est surpris à « tricher », il ne pourra récupérer intégralement la caution. Sur l'ensemble du cycle de travail considéré, la productivité du travail est égale à la rémunération, ce qui permet d'égaliser les valeurs de la caution et de la remise de la caution. En outre, si l'entreprise veut respecter cette égalité, elle doit fixer une date obligatoire de fin de contrat (T).



Par ailleurs, la rémunération à l'ancienneté, en incitant le salarié à demeurer le plus longtemps possible dans la même firme, permet à l'entreprise d'inculquer au salarié « l'esprit maison ». De plus, M. Aoki montre que la hiérarchie par échelons incite les salariés à se former et permet de conserver dans la firme des compétences qui ont coûté cher. Enfin, il

montre que la hiérarchie par échelons permet de « stimuler une coopération efficace » (Aoki, op. cit., p. 89).

L'analyse de M. Aoki nous permet de comprendre le fonctionnement des mécanismes incitatifs dans la fonction publique.

1.3. Les incitations dans la fonction publique française

Dans un premier temps, nous mettrons en évidence la proximité des règles de rémunération de la firme J avec celles de la fonction publique française. Toutefois, dans un second temps, nous verrons que l'incitation au travail dans la fonction publique ne peut s'expliquer de manière complètement satisfaisante au regard de l'analyse de M. Aoki en raison de l'absence de menace de licenciement. On s'interrogera alors sur l'existence d'une relation de don contre don comme modalité d'incitation à l'effort dans la fonction publique.

1.3.1. La proximité des règles de rémunération de la firme J avec celles de la fonction publique

Le système de rémunération de la fonction publique française présente de fortes similitudes avec celui de la firme J. Dans les deux cas, la rémunération n'est pas liée aux fonctions exercées mais au grade de l'agent (lequel est déterminé par son niveau de diplôme). De plus, les modalités de progression de rémunération sont en principe identiques : le mérite et l'ancienneté. L'ancienneté occupe en effet une place importante dans la détermination des rémunérations des fonctionnaires. L'ancienneté permet de gravir les échelons et assure ainsi au fonctionnaire une progression de sa rémunération. En outre, l'automatisme des augmentations à l'ancienneté permet à l'agent de prévoir le montant de son traitement futur, ce qui peut l'inciter à rester dans la fonction publique. De plus, les décisions relatives aux promotions sont très encadrées : il existe en effet des seuils minima et maxima pour le passage aux différents échelons et les fonctionnaires participent à la gestion de leurs carrières à travers les CAP. Il y a également une centralisation des décisions relatives aux règles de rémunération et la négociation collective joue un rôle important dans la détermination des rémunérations. Enfin, on trouve les mêmes compléments de traitement dans la firme J et dans

la fonction publique française : les compléments liés au logement, à la situation familiale ou encore au nombre d'heures supplémentaires.

J. Barreau et J.-Y Ménard (1992, p. 49) considèrent également que « le système de stimulation par la hiérarchie des grades décrit par M. Aoki est très proche du système d'emploi en vigueur aux PTT avant 1991 ». Ils notent toutefois une exception : « le système de promotion, basé dans l'entreprise japonaise sur l'ancienneté et le mérite apprécié d'après la capacité à résoudre les problèmes, l'aptitude à communiquer... ».

Il existe une autre différence importante entre le modèle de la firme J et la fonction publique française : les fonctionnaires disposent de la garantie de l'emploi.

1.3.2. L'absence de menace de licenciement

Si les règles de rémunération de la fonction publique sont très proches de celles de la firme J, on peut toutefois noter deux différences importantes. D'une part, il n'existe pas dans la fonction publique une prime d'ancienneté conséquente au moment du départ (qui incite le salarié de la firme J à rester le plus longtemps possible dans la firme) et d'autre part, dans la fonction publique française, l'emploi à vie est garanti - seule une faute grave peut justifier un licenciement⁴¹ - alors que M. Aoki considère la menace de licenciement comme un élément essentiel au processus d'incitation au travail dans la firme J.

A la différence du modèle du tire-au-flanc et de l'analyse de M. Aoki, la théorie de l'équité ne repose pas sur la menace de licenciement. Elle pourrait ainsi constituer un modèle alternatif à l'analyse des incitations dans la fonction publique. Parce qu'elle repose sur les sentiments des salariés, elle reste toutefois difficile à interroger.

1.3.3. La difficulté d'interroger la théorie de l'équité

Plusieurs raisons expliquent la difficulté à se prononcer sur l'existence d'une relation d'équité dans la fonction publique.

⁴¹ Si la loi du 11 janvier 1984 prévoit une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, cette procédure est rarement mise en œuvre (une vingtaine de cas chaque année) (DGAFP, 2003b, p.1).

D'abord, la notion d'équité fait appel au jugement et est ainsi largement subjective. De plus, les théories de l'équité n'envisagent que la rémunération comme élément de la rétribution du travail. Or cette rétribution comprend de nombreux aspects : la promotion, la reconnaissance du travail par les supérieurs, les pairs ou les clients, l'intérêt du travail, le statut social, les conditions de travail... En outre, dans la fonction publique, d'autres éléments peuvent s'ajouter à cette liste : le sentiment de remplir une mission d'intérêt public, la sécurité de l'emploi, une progression salariale garantie, les valeurs du service public.

B. Brunhes (1989, p14) considère en effet que « s'il n'est pas facile de mobiliser des hommes autour des objectifs d'une usine de fabrication [...] rien n'est en revanche plus naturel et plus partagé que l'ambition d'un service public. Les employés municipaux savent qu'ils œuvrent pour la qualité de vie de leurs concitoyens, pour la beauté de leur ville, la sécurité et l'agrément, pour les enfants de la ville : il n'est pas besoin d'inventer des motivations ». Selon un récent sondage réalisé par l'IFOP⁴², 70 % des jeunes souhaitent travailler dans la fonction publique et 76 % considèrent qu'exercer un métier dans la fonction publique est « attirant ». En outre, si la garantie de l'emploi est un facteur explicatif de l'engouement des jeunes (84 % des jeunes considèrent qu'elle offre la garantie de l'emploi), d'autres éléments sont à prendre en compte. En effet, 72 % jugent la fonction publique au « service des citoyens », 66 % pensent que « la fonction publique défend l'intérêt général », 65 % considèrent que « faire carrière dans la fonction publique n'est pas anodin, [que] c'est un véritable engagement », et enfin pour 62 % des jeunes la « fonction publique fournit des prestations de qualité » (Le Monde Emploi, mardi 5 avril 2004).

D'autre part, les théories de l'équité ne prennent en compte qu'une forme de justice salariale dans leur analyse. Or on peut distinguer deux formes de justice salariale :

- la justice distributive qui correspond à la perception de la justice des décisions salariales elles-mêmes. Elle renvoie à une nécessaire acceptation des différences salariales.
- la justice procédurale qui correspond à la perception de la justice des processus de décision. Elle renvoie ainsi d'une part au « degré de contrôle des salariés sur les processus menant aux décisions salariales », par exemple sur l'évaluation des emplois

⁴² Ce sondage a été réalisé à l'occasion du Salon de l'emploi public, qui s'est déroulé du 7 au 9 avril 2004 à Paris.

et du rendement, et d'autre part au « degré de contrôle des salariés sur les décisions concernant les rémunérations », par exemple, sur les décisions relatives aux augmentations ou à la répartition de la prime de performance. Une perception positive de la justice procédurale nécessite alors une neutralité des procédures, que les salariés aient confiance en la personne qui prend les décisions, que le traitement des individus soit respectueux et qu'il y ait des possibilités de recours (Sire et Tremblay, 2000).

Il apparaît que les théories de l'équité ne prennent en considération que la justice distributive. Or des recherches ont montré que si celle-ci influait sur la satisfaction et la motivation des salariés, la réalisation d'une justice procédurale était plus à même d'engendrer l'implication, la mobilisation et l'engagement organisationnel des salariés (Sire et Tremblay, op. cit.). En outre, on peut considérer que l'importance des règles dans la fixation des rémunérations, l'encadrement des décisions relatives aux promotions, la participation des fonctionnaires à la gestion de leurs carrières et le rôle de la négociation collective permettent d'atteindre une certaine forme de justice procédurale.

Au-delà du caractère restrictif de la rétribution à travers l'aspect salarial uniquement, il reste la difficulté à comparer les salaires versés dans la fonction publique aussi bien au niveau interne qu'au niveau externe. Au niveau interne, si la grille indiciaire est garante d'une certaine forme de justice sociale, l'importance des primes rend les comparaisons salariales particulièrement ardues⁴³. Au niveau externe, la comparaison des rémunérations entre le secteur privé et le secteur public est difficile en raison des nombreuses différences que ces deux secteurs affichent. On peut toutefois noter que F. De Singly et C. Thelot (1988), J.-Y. Fournier (2001) et, plus récemment, J. Pouget (2005) ont effectué une telle comparaison. Leurs conclusions convergent : la fonction publique verse des salaires supérieurs à ceux du secteur privé aux femmes et aux moins diplômés (voir encadré).

⁴³ Voir la section 2 de ce chapitre.

Encadré 7. Comparaison des salaires des secteurs publics et privés

F. De Singly et C. Thélot (1988) ont comparé les salaires des fonctionnaires, du secteur privé et du secteur public (le secteur public regroupant ici la SNCF, EDF-GDF, les Charbonnages, les banques et les assurances nationalisées, la Sécurité Sociale, Renault, Air France et Air Inter). Les agents du secteur public ont le salaire médian le plus élevé. On trouve ensuite les salariés des entreprises, les agents de l'Etat et enfin les agents des collectivités territoriales. Ces écarts de rémunération apparaissent, de plus, particulièrement élevés dans le haut de la hiérarchie, entre les cadres. L'écart est moins important pour les professions intermédiaires et relativement faible pour les employés administratifs. Par ailleurs, la dispersion des salaires est plus forte dans les entreprises que dans la fonction publique.

J.-Y. Fournier (2001) a comparé les salaires des secteurs publics et privés selon le diplôme, le sexe, l'âge et la région de résidence. La comparaison porte sur les salariés à temps complet, de 20 à 59 ans, des trois fonctions publiques et des offices de HLM d'une part et du privé d'autre part. Ont été exclus de la comparaison les salariés des entreprises publiques et des organismes de sécurité sociale, ainsi que les personnes en cours d'études initiales. Selon cette étude, « le secteur public tend à verser des salaires supérieurs à ceux du privé en province, aux femmes et aux personnes les moins diplômées. Ainsi, les femmes gagnent davantage dans le public, sauf les plus diplômées, résidant en région parisienne. Les hommes titulaires d'un diplôme de niveau égal ou supérieur à bac + 2 perçoivent des salaires plus élevés dans le secteur privé en province, encore plus élevés à Paris. La dispersion des salaires est plus grande dans le privé » (Fournier, op. cit., p. 2).

J. Pouget (2005) a prolongé l'analyse de J.-Y. Fournier en comparant les salaires du secteur privé et du secteur public entre 1990 et 2002. Il confirme que « le secteur public tend à verser des salaires supérieurs à ceux du secteur privé aux femmes et aux personnes les moins diplômées » (Pouget, op. cit., p. 1). Il note, par ailleurs, que l'écart de salaire entre les deux secteurs est très dépendant de la conjoncture. Ainsi, au cours de la première moitié des années 90, le marché du travail se détériorant, la situation des salariés du secteur public s'est quelque peu améliorée au regard de celle des salariés du secteur privé. En revanche, l'amélioration de la conjoncture à partir du milieu des années 90 a permis une stabilisation des écarts salariaux entre les deux secteurs, avec un léger rattrapage du secteur privé.

L'absence de menace de licenciement dans la fonction publique signifie que les incitations au travail ne peuvent s'analyser selon la théorie d'Aoki.

En outre, s'il existe une relation d'équité au sein de la fonction publique, elle apparaît difficile à mettre en évidence et à attester.

De nombreux observateurs en concluent à l'absence d'incitations à l'effort dans la fonction publique : « l'argument des détracteurs du service public est simple : si les fonctionnaires sont inefficaces, lents et démotivés, c'est qu'ils ne sont guère incités à être performants puisque la sécurité de l'emploi et le salaire fixe les protègent contre toute sanction de leur manque d'efficacité et d'effort. Le salaire fixe serait ainsi un mécanisme désincitatif à l'effort puisque le fonctionnaire est payé de la même manière qu'il fournisse un effort ou non » (Bacache, 2002, p. 205).

Les primes permettraient alors de remédier à ce problème d'incitations. Dès la fin des années 80, M. Massenet défend, dans son ouvrage *la nouvelle gestion publique*, le système indemnitaire : « une conception plus dynamique de la rémunération doit permettre de servir l'organisation et permettre en même temps à l'ensemble des individus de se développer. Le développement des régimes indemnitaires, qui n'est certes pas sans inconvénient, apparaît comme une compensation à la rigidité excessive du système de rémunération dans la fonction publique » (1978, p. 104).

Section 2. Le développement des primes et indemnités et le renforcement de la modulation indemnitaire

Les primes connaissent un développement important depuis le début des années 80 et les possibilités de modulation des primes ont été renforcées ces dernières années.

2.1. Le développement du système indemnitaire

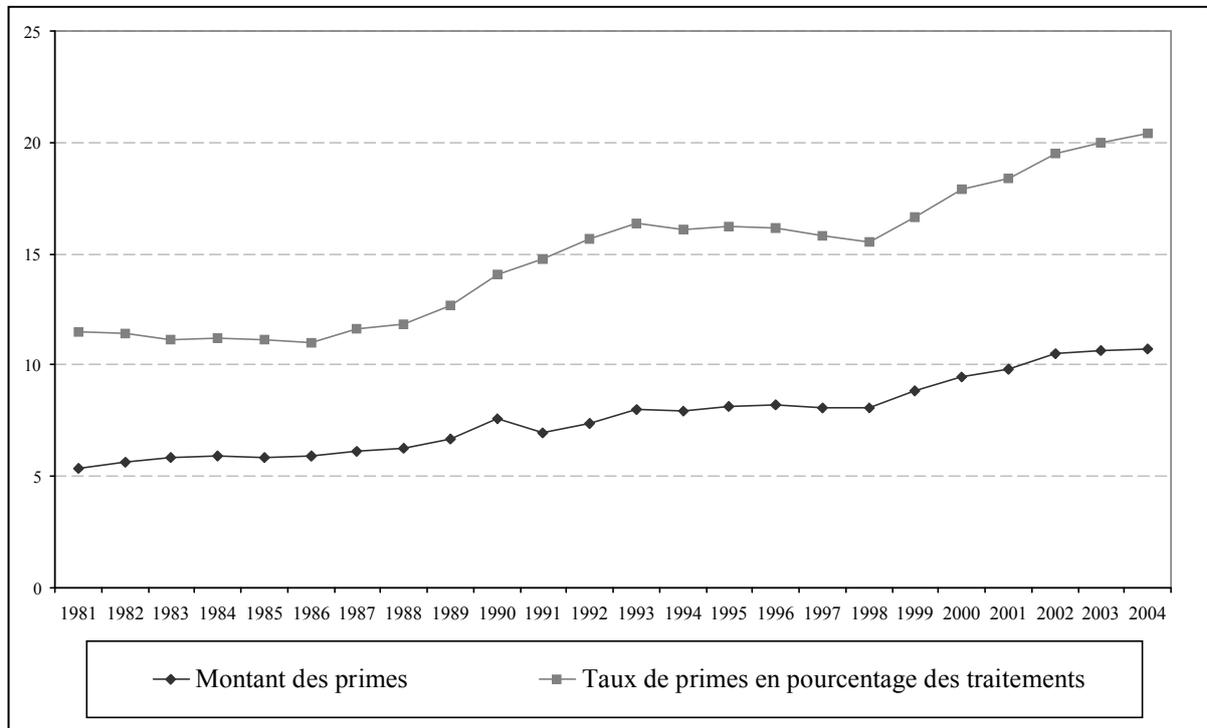
Si les primes et les indemnités ont connu une croissance importante, elles se répartissent de manière très inégale suivant les catégories professionnelles et les ministères.

2.1.1. L'évolution des taux des primes et indemnités

Les primes et les indemnités ont connu un développement relativement important à partir des années 80, puisque leur montant était de 5,4 milliards d'euros en 1981, contre 10,74 en 2004 (en euros constants) ; leur montant a ainsi été multiplié par 2. Elles ont augmenté de façon continue, en moyenne de 6,37 % par an en euros courants et de 3,04 % en euros constants ; seules les années 1985, 1991, 1994 et 1997 enregistrent une faible diminution du montant des primes (en euros constants).

Cette croissance du montant des primes et indemnités a conduit à une augmentation du taux de primes en pourcentage du traitement. En effet, celui-ci était de 11,5 % en 1981 et atteignait 20,38 % en 2004. La croissance du taux de primes a été particulièrement irrégulière. Au début des années 80, le taux de primes avait tendance à diminuer. Il a en revanche connu une croissance importante de 1988 à 1994 et est ainsi passé de 11,8 % en 1988 à 16,4 % en 1993. A partir de 1994, la croissance du taux de primes est redevenue faible, voire négative. Enfin, à partir de 1999, celle-ci a retrouvé de la vigueur. En effet, de 1999 à 2004, le taux de primes a connu une augmentation moyenne annuelle de 0,74 points.

Graphique 1. Evolution du montant (en milliards d'euros et en euros constants - 2004) et du taux des primes et indemnités (1981-2004)



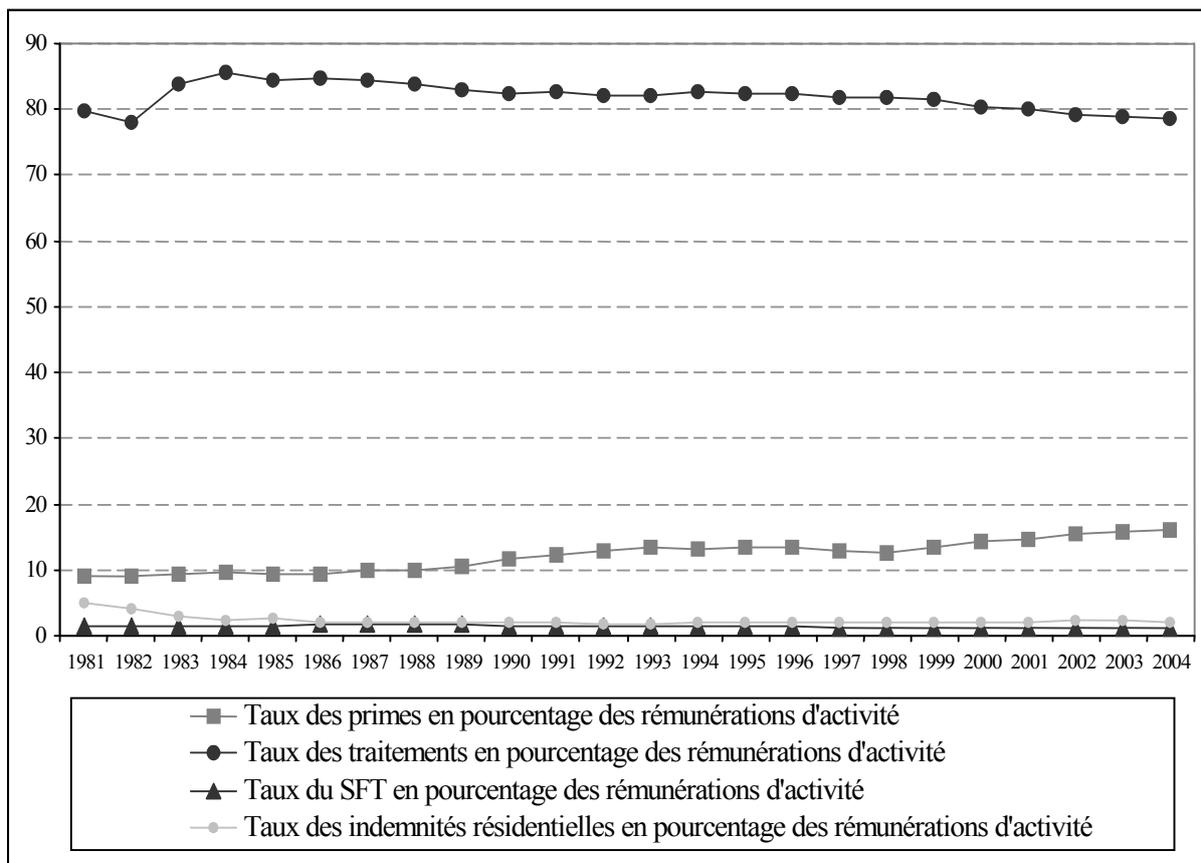
Source : Projets de loi de finances - Rapports sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique (1995, 2003 et 2005) et Rapport annuel de la fonction publique (2005), Faits et chiffres 2004.

Relativement à l'ensemble des rémunérations d'activité⁴⁴, les primes et les indemnités connaissent également une sensible progression. En effet, elles représentent 9,13 % des rémunérations d'activité en 1981 contre 16,04 % en 2004, soit une progression de 6,91 points. La progression s'effectue surtout à partir de 1989. En effet, à cette date, le taux de primes était de 10,54 % et n'avait donc progressé que de 1,4 points entre 1981 et 1989, tandis qu'il progresse de 5,5 points entre 1989 et 2004, l'augmentation du taux de primes ayant été particulièrement importante entre 1989 et 1993, et entre 1998 et 2004. L'augmentation du niveau des primes s'effectue ainsi au détriment des traitements et des indemnités résidentielles. Le taux des traitements est en diminution régulière depuis 1983 (avec toutefois une légère remontée en 1991). Ainsi, le taux des traitements est de 79,65 % en 1981, il augmente et atteint un maximum en 1984 avec un taux de 85,66 % et diminue ensuite pour retrouver en 2004 un taux proche de celui de 1981, soit 78,73 %. Le taux des indemnités

⁴⁴ Les rémunérations d'activité comprennent les traitements, les indemnités résidentielles, les primes et indemnités, le supplément familial de traitement, les autres charges connexes et les provisions.

résidentielles a connu une nette diminution entre 1981 et 2004. En 1981, il était de 5,1 % tandis qu'il était de 2,08 % en 2004, enregistrant ainsi une baisse de 3,02 points. Enfin, sur la période considérée, le taux du supplément familial est resté relativement stable. Il n'a connu qu'une légère diminution : il était de 1,57 % en 1981 contre 1,07 % en 2004.

Graphique 2. Evolution des taux des principales composantes des rémunérations d'activité (1981-2004)



Source : Projets de loi de finances pour 1995, 2003 et 2005, Rapports sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique et Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

2.1.2. Des situations très inégales...

On constate des différences importantes des taux de primes suivant les catégories socio-professionnelles d'une part et les ministères d'autre part.

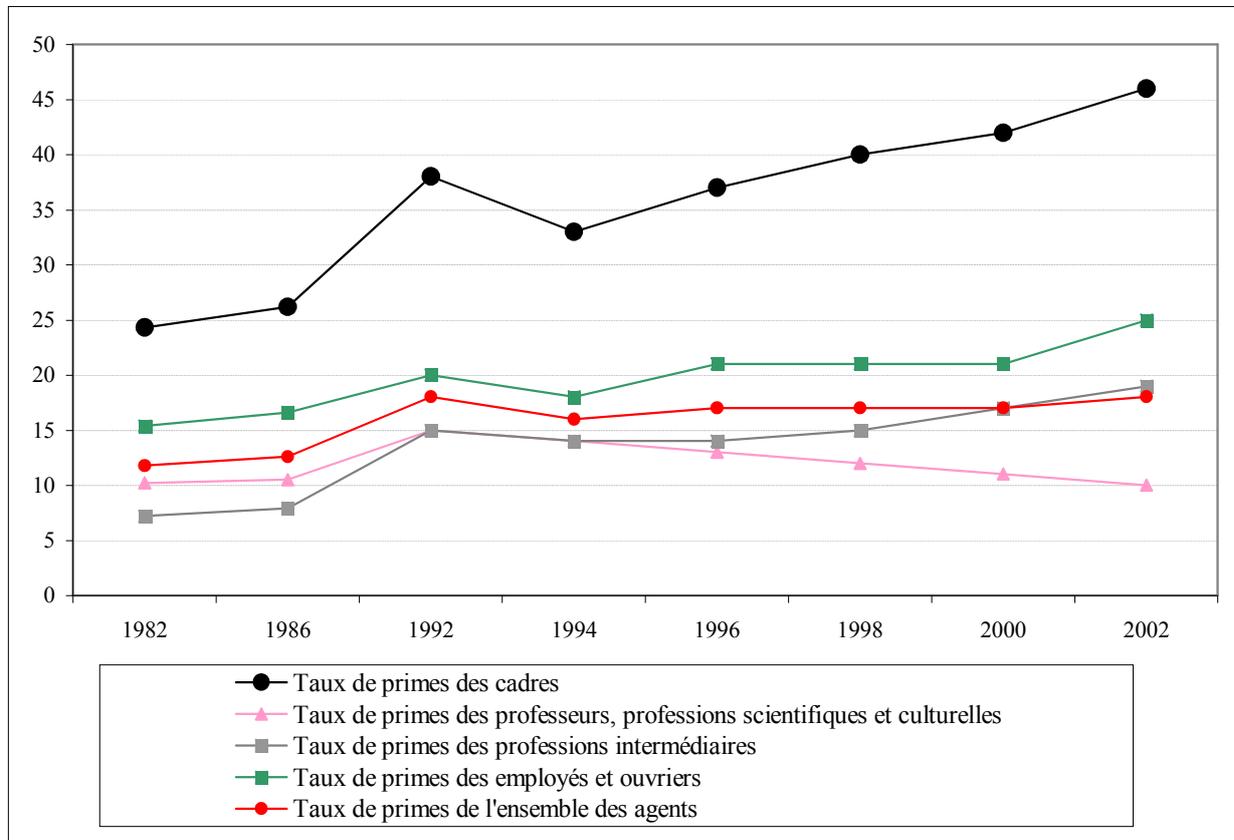
2.1.2.1 ...suivant les catégories professionnelles

Les taux de primes⁴⁵ varient fortement suivant la catégorie socioprofessionnelle considérée. Ainsi, en 2002, celui des cadres est égal à 46 %, celui des professeurs et des membres des professions scientifiques et culturelles à 10 %, celui des membres des professions intermédiaires à 19 % et celui des employés et des ouvriers à 25 % (Projet de loi de finances 2005, Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique).

Entre 1982 et 2002, le taux de primes des cadres a connu une progression particulièrement importante dans la mesure où il était de 24,3 % en 1982 contre 46 % en 2002, soit une progression de 21,7 points sur l'ensemble de la période considérée. Les membres des professions intermédiaires et les employés et ouvriers ont aussi connu une progression de leur taux de primes relativement importante. En ce qui concerne les professions intermédiaires, le taux était de 7,2 % en 1982, et de 19 % en 2002, ce qui correspond à une augmentation de 11,8 points sur la période considérée. Pour les employés et ouvriers, il était égal à 15,4 % en 1982, et à 25 % en 2002, ce qui correspond à une augmentation de 9,6 points. Le taux de primes des professeurs et des membres des professions scientifiques intellectuelles supérieures a, quant à lui, diminué sur la période considérée. En effet, après une augmentation entre 1982 et 1992, le taux de cette catégorie socioprofessionnelle n'a cessé de diminuer depuis 1992, pour atteindre un niveau légèrement inférieur à celui de 1982 (il était de 10,2 % en 1982 et de 10 % en 2002).

⁴⁵ Le taux de primes est ici égal au quotient des primes par le traitement brut.

Graphique 3. Evolution des taux de primes par catégorie socio-professionnelle (1982-2002) (agents titulaires des ministères civils employés à temps complet en métropole)⁴⁶

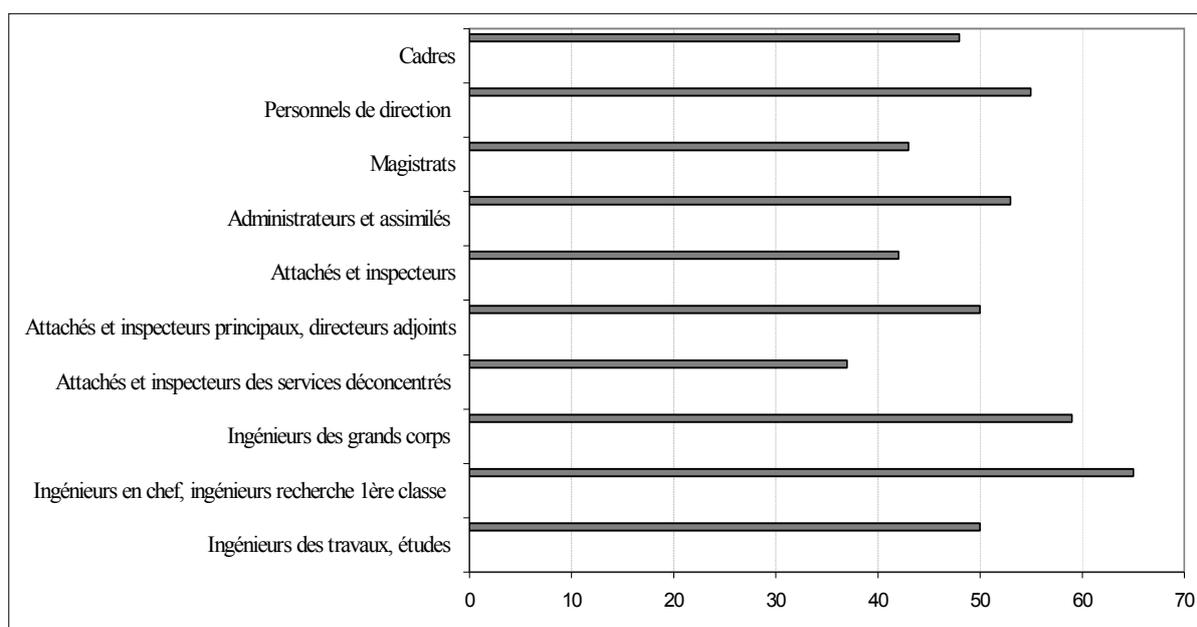


Source : Projets de loi de finances pour 1991, 1997, 1999, 2001, 2003 et 2005, Rapports sur les rémunérations et les pensions de retraite dans la fonction publique.

⁴⁶ Le rapport annuel publié en 2005 sur les faits et les chiffres de la fonction publique 2004 indique les taux de primes des catégories socio-professionnelles en 2003 mais inclut les primes des militaires dans les moyennes des taux de primes des différentes catégories. Or notre graphique ne prend en compte que les titulaires civils.

Au sein de chaque catégorie socioprofessionnelle, on constate également des différences importantes. Ainsi, au sein de la catégorie « cadres », les attachés et inspecteurs des services déconcentrés ont un taux de primes de 37 % tandis que celui des ingénieurs en chefs et ingénieurs de recherche 1^{ère} classe atteint 65 %.

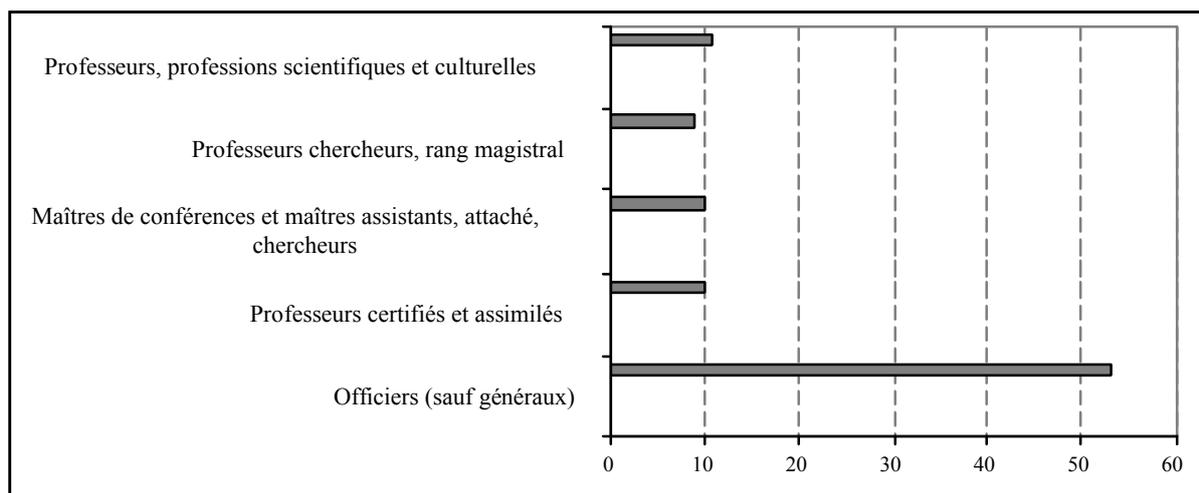
Graphique 4. Taux de primes des cadres en 2003 (agents titulaires des ministères civils et militaires)



Source : Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

Au sein de la catégorie « professeurs, professions scientifiques et culturelles », les taux de primes sont particulièrement homogènes. Ils tournent de 9 à 10 %. Les officiers ont toutefois étonnamment été classés dans cette catégorie ; leur taux atteint 53 %.

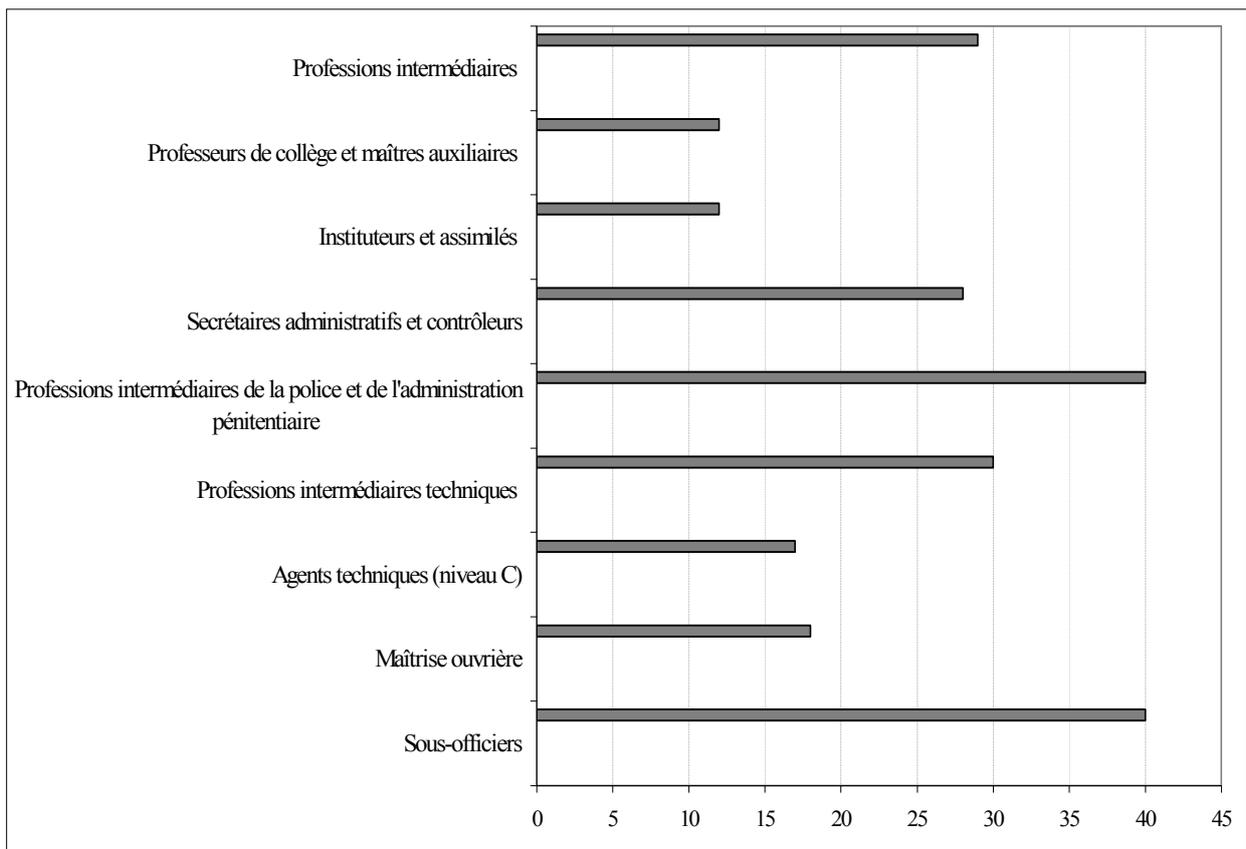
Graphique 5. Taux de primes des professeurs, professions scientifiques et culturelles en 2003 (agents titulaires des ministères civils et militaires)



Source : Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

Au sein de la catégorie « professions intermédiaires », les taux de primes sont relativement dispersés puisque les instituteurs et les professeurs de collège ont un taux de 12% tandis que les professions intermédiaires de la police et de l'administration pénitentiaire ont un taux de 40 %.

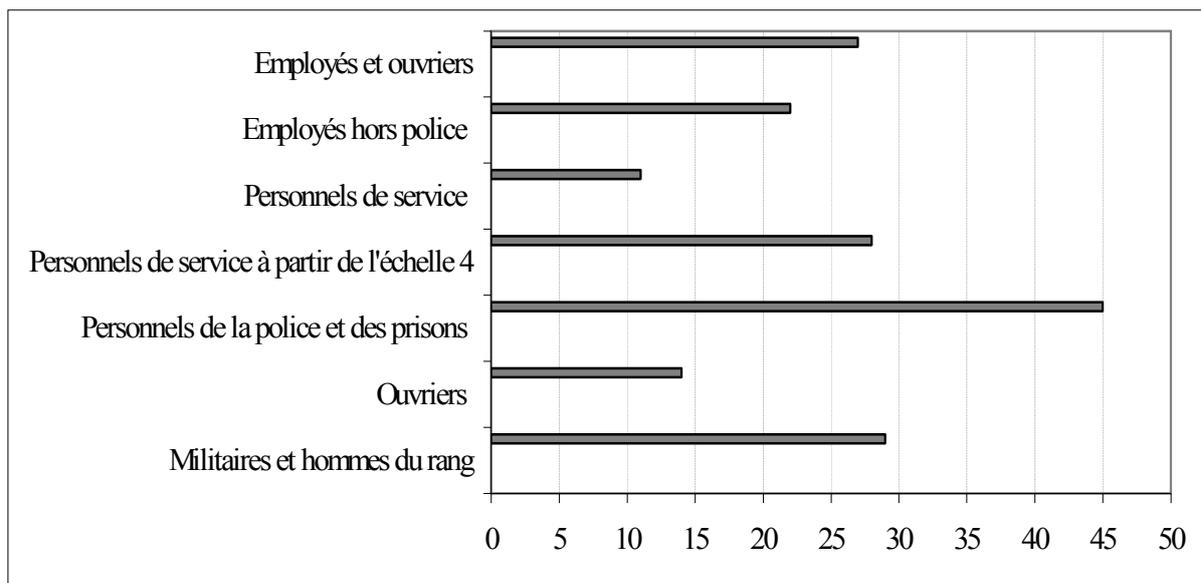
Graphique 6. Taux de primes des professions intermédiaires en 2003 (agents titulaires civils et militaires)



Source : Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

Enfin, la catégorie « employés et ouvriers » présente également des écarts importants entre les différents taux de primes. Les personnels de la police et des prisons ont un taux de 45%, tandis que les primes des personnels de service ne représentent que 11 % de leur traitement.

Graphique 7. Taux de primes des employés et ouvriers en 2003 (agents titulaires civils et militaires)



Source : Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

Les primes ont ainsi connu, depuis le début des années 80, une croissance importante, qui a toutefois profité de manière différenciée aux différentes catégories et selon les différents ministères.

2.1.2.2....suivant les ministères

On constate d'importants écarts entre les taux de primes des différents ministères. Si la hiérarchie des primes dépend de divers facteurs, « l'un des plus significatifs reste l'appartenance à un corps dont la mission consiste à collecter des ressources, à effectuer des missions rémunérées pour le compte de tiers ou à participer au contrôle, à la régulation de la dépense publique. C'est ainsi qu'on ne s'étonnera pas de voir les Douanes, la direction

générale des Impôts et les services fiscaux, la direction de la Comptabilité publique et les services extérieurs du Trésor figurer en bonne place au palmarès » (Pougnaud, 1985, p. 54).

En 2003, le ministère de l'Economie et des finances est en effet le ministère le plus généreux dans la distribution des primes, puisque le taux de ces dernières atteint 39,9 % des traitements.

Le taux de primes du ministère de la Défense est très proche de celui du ministère de l'Economie (il est en effet égal à 39,65 %).

Le ministère de l'Intérieur, avec un taux de 35,7 %, talonne les ministères de l'Economie et de la Défense.

Les ministères de la Recherche et des technologies, du Travail et de la santé, de l'Equipement, de l'Agriculture et de la Justice connaissent des taux plus faibles, mais encore relativement élevés : les taux y sont supérieurs à la moyenne générale⁴⁷ et s'échelonnent de 29,6 % (Recherche et technologies) à 20,24 % (Justice).

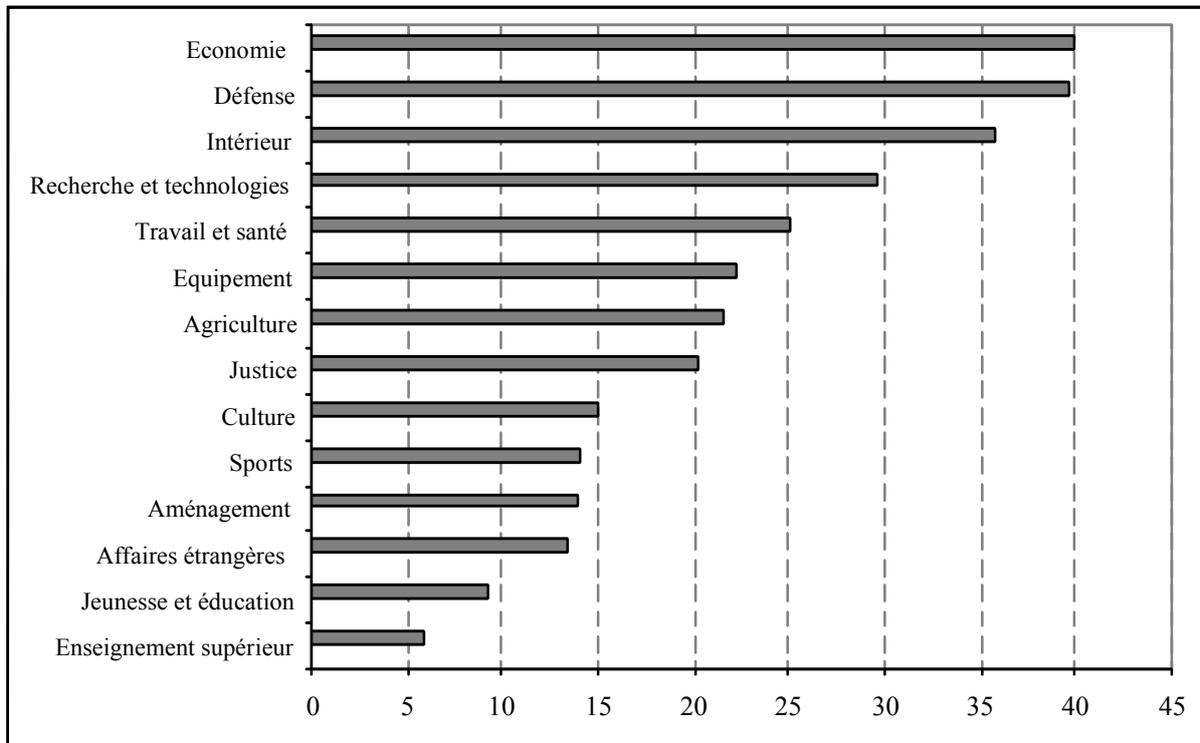
Les ministères des Affaires étrangères, de l'Aménagement et de l'environnement, des Sports, et de la Culture et de la communication ont des taux relativement similaires, autour de 14 %.

Enfin, au bas de l'échelle, on trouve le ministère de la Jeunesse et de l'éducation avec un taux de 9,2% , et le ministère de l'Enseignement supérieur avec un taux de 5,88 %. Dans ces deux secteurs ministériels, les taux apparaissent particulièrement faibles.

Entre le taux de prime le plus élevé et le taux le plus bas, on enregistre ainsi une différence de 34,03 points.

⁴⁷ Pour l'ensemble de la fonction publique, on peut rappeler que le taux de prime en pourcentage du traitement est, en 2003, égal à 19,97 %.

Graphique 8. Taux de primes en pourcentage du traitement des différents ministères en 2003



Source : Projet de loi de finances pour 2005, Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique.

2.1.3. L'essor de l'intéressement dans la fonction publique

Après avoir défini la notion d'intéressement, nous examinerons la place que prend ce dispositif dans la fonction publique.

2.1.3.1. La définition de l'intéressement

L'intéressement consiste à relier la rémunération individuelle à une performance collective réalisée au niveau de l'entreprise ou d'une fraction de celle-ci. L'ordonnance du 21 octobre 1986 constitue le principal cadre législatif qui régit l'intéressement et la participation dans le secteur privé. Par ailleurs, la loi du 7 novembre 1990 rappelle que l'intéressement repose sur quatre principes fondamentaux :

- il ne se substitue pas au salaire mais constitue un complément de la rémunération,

- il doit conserver un caractère réversible en fonction des performances réalisées,
- il doit faire l'objet d'un accord avec les partenaires sociaux,
- il valorise une performance collective.

La différence entre la rémunération au mérite et l'intéressement repose sur ce dernier point. En effet, la rémunération au mérite rétribue une performance individuelle et s'appuie sur un système d'évaluation individuelle, tandis que l'intéressement permet d'encourager et de reconnaître la réalisation de performances collectives et repose ainsi sur un système d'évaluation collective.

On peut distinguer deux formes d'intéressement : l'intéressement pécuniaire, lequel consiste à distribuer une prime attribuée à chaque salarié, et l'intéressement non pécuniaire, lequel se traduit par une rétribution non monétaire (octroi de formation, amélioration des conditions de travail...).

2.1.3.2. Le développement de l'intéressement

Dans la fonction publique d'Etat et dans les collectivités territoriales, il n'existe pas de cadre juridique relatif à l'intéressement. On peut même interpréter l'article 20 de la loi du 23 juillet 1983 comme une interdiction à la mise en œuvre de formules d'intéressement dans la mesure où il fixe de façon limitative les primes dont peuvent bénéficier les fonctionnaires et ne mentionne en aucun cas l'éventualité d'un intéressement (Perrin, 1993b).

Toutefois, les dispositifs d'intéressement ont connu un développement important dans les collectivités territoriales depuis la fin des années 80. Les dispositifs y prennent des formes variées et visent autant à motiver les agents qu'à améliorer la gestion des fonds publics. Ainsi, la ville de Conflans-Sainte-Honorine a négocié des objectifs dans le cadre de projets de service. La réalisation de ces objectifs entraîne le versement d'un treizième mois aux agents. De même, la ville de Lyon a créé des centres de responsabilité, lesquels regroupent une quinzaine de personnes autour de « micro-projets » négociés annuellement avec l'encadrement. Une prime de 3000 francs est allouée à chacun des membres du centre de responsabilité si les objectifs sont atteints (Silicani, 1999). D'autres collectivités mettent en place des retours collectifs non monétaires. Les villes de Nancy et de Saint-Denis ont ainsi

mis en place un intéressement collectif, sous forme de retours non monétaires, s'appuyant sur le partage des économies dégagées par les centres de responsabilité internes à la collectivité, partage effectué, entre ces centres et la collectivité (Trosa, 1992).

Malgré le vide juridique relatif à l'intéressement, ce dernier est également présent dans la fonction publique d'Etat. En ce qui concerne l'intéressement pécuniaire, plusieurs corps de l'Etat, essentiellement techniques, perçoivent un complément de rémunération lié à leur performance collective, les critères utilisés étant relatifs à l'activité de service. Tel est le cas des agents du ministère de l'Équipement, des services déconcentrés du Trésor public ou de certains fonctionnaires de la direction générale de l'aviation civile. Toutefois, il semble que les rémunérations supplémentaires versées au titre de l'intéressement ne soient pas réellement réversibles, les fonctionnaires les considérant en effet comme des primes ordinaires qu'il serait difficile de supprimer sans compensation budgétaire équivalente (Silicani, *op. cit.*).

Une autre forme d'intéressement est apparue dans la fonction publique. En effet, en 1991, l'Etat a versé aux agents publics une prime de 1500 francs au titre de la participation aux fruits de la croissance, une manière de reconnaître la contribution de la fonction publique d'Etat à la croissance économique générale.

Enfin, les chercheurs bénéficient également d'un intéressement depuis 1996 dans la mesure où 25 % des royalties sur brevet reviennent à l'inventeur, 25 % à son laboratoire et 50% à son établissement d'accueil (Silicani, *op. cit.*).

L'intéressement pécuniaire, s'il existe, reste encore limité dans la fonction publique d'Etat. L'intéressement non pécuniaire a en revanche connu un développement plus important.

L'intéressement non pécuniaire a en effet été expérimenté dans le cadre des centres de responsabilité. La circulaire du 7 décembre 1989 définit ainsi l'intéressement comme un « retour collectif de modernisation ». Ainsi, une partie des économies réalisées dans le cadre des centres de responsabilité peut être conservée par les services et prendre la forme d'actions sociales supplémentaires, d'amélioration des conditions de travail, d'aménagement des

horaires et d'offres de formations nouvelles (Silicani, op. cit.)⁴⁸. De même, la réalisation des objectifs fixés dans le cadre des contrats de service peut engendrer un « retour » pour les agents. La circulaire du 12 juillet 1996 avait envisagé la possibilité de retours individuels. Les ministères n'ont cependant pas choisi d'instaurer de telles pratiques. Ils ont par contre instauré des formes d'intéressement non pécuniaires (Cluzel, 2001).

En ce qui concerne la fonction publique hospitalière, la loi du 31 juillet 1991 prévoit que le conseil d'administration de l'hôpital fixe les modalités d'une politique d'intéressement. Les dispositifs d'intéressement dans la fonction publique hospitalière ont pour objectif la réalisation d'économies en associant les agents à l'effort de limitation de certaines dépenses et à la baisse de l'absentéisme. Le retour collectif prend souvent la forme de nouveaux équipements. Ainsi, le dispositif d'intéressement du centre hospitalier de Lagny stipule que 60% des économies réalisées sont destinées aux services, ce qui se traduit par des actions d'intérêt collectif, alors que 40 % sont réservées au budget général.

Les primes, individuelles et collectives, ont ainsi connu un développement important ces dernières années. On constate, dans le même temps un élargissement des possibilités de modulation indemnitaire.

2.2. Le renforcement juridique de la modulation indemnitaire

La possibilité de moduler les primes en fonction du rendement ou de la manière de servir est présente dès l'élaboration du statut de la fonction publique. Cette possibilité juridique n'a toutefois été que peu exploitée et on assiste alors à une tentative des pouvoirs publics de renforcer la modulation indemnitaire à travers une prise en compte plus importante du mérite et des fonctions exercées.

2.2.1. La modulation indemnitaire : un dispositif juridique ancien, mais peu exploité

La modulation indemnitaire n'est pas une pratique nouvelle. De nombreux textes relatifs à l'avancement et au régime indemnitaire font référence à « la valeur professionnelle »

⁴⁸ L'expérience au ministère de l'Équipement, nommée plan objectifs-moyens illustre cette démarche.

ou à la « manière de servir » de l'agent et ce depuis l'élaboration du statut. Ainsi, la DGAFP⁴⁹ (2003b, p.1) considère que « dans le droit de la fonction publique, les notions de mérite et de performance n'apparaissent pas en tant que telles mais que nombreuses sont les dispositions qui s'en rapprochent ou qui les recouvrent en partie ».

Les primes de rendement témoignent de la place accordée à la modulation indemnitaire dans la fonction publique dès l'élaboration du statut. Les primes de rendement sont en effet traitées de façon précise dans les articles 35, 36 et 37 du titre III de la loi du 19 octobre 1946, portant statut général des fonctionnaires. Ainsi, l'article 35 précise que les primes de rendement peuvent être attribuées de façon périodique (dans la limite des crédits ouverts à cet effet et après avis du Conseil Supérieur de la Fonction Publique) dans les trois cas suivants :

- avoir dépassé, au cours de l'année considérée, les normes de rendement fixées pour chaque administration par le ministre après avis des comités techniques paritaires,
- avoir accompli avec succès une tâche présentant un caractère d'urgence ou de difficulté,
- avoir permis, grâce à son esprit d'initiative, la réalisation d'économies ou l'augmentation de la productivité du travail individuel ou commun.

Ces primes peuvent être distribuées à tout fonctionnaire ou « groupe de fonctionnaires ». Dans ce dernier cas, l'article 36 précise qu'il s'agit de « primes collectives de rendement ». Enfin, l'article 37 insiste sur le fait que les ministres doivent procéder à l'attribution des primes de rendement avec le concours des comités techniques paritaires.

Ces dispositions ne furent cependant pas mises en pratique et l'article 22 du statut général de 1959 ne reprend pas l'ensemble de ces principes puisqu'il mentionne simplement l'existence de primes « tenant compte de la manière de servir ».

Toutefois, des primes de rendement ont été instituées et maintenues au profit des corps administratifs exerçant en administration centrale (qualifiées de prime de rendement « classique ») et à certains corps techniques (qualifiées de primes de rendement « particulières ») (Cour des comptes, 2001, p. 70).

⁴⁹ Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

Les primes de rendement « classiques » ont été instituées en premier lieu au profit des personnels du ministère des Finances par un décret du 22 mai 1926, modifié par un décret du 26 août 1945.

Le décret du 6 février 1950 « relatif à certaines indemnités dans les administrations centrales » a prévu l'extension de ces primes à d'autres ministères : « les dispositions du décret pourront être étendues (dans la limite des crédits ouverts à cet effet) à d'autres catégories de fonctionnaires des administrations centrales, où des mesures auront été prises en vue d'obtenir des économies de personnel par l'accroissement de l'efficacité du travail ». Ainsi, au ministère de l'Équipement, par exemple, un arrêté du 29 décembre 1951 a étendu la prime de rendement au bénéfice des administrateurs civils, secrétaires d'administration, agents supérieurs, personnels administratifs d'exécution et personnels du service du ministère des travaux publics, des transports et du tourisme. Un arrêté du 15 janvier 1952 l'a ensuite étendu au ministère de la Reconstruction et de l'urbanisme pour les inspecteurs généraux, inspecteurs, inspecteurs adjoints, directeurs, chefs de bureau, contrôleurs, vérificateurs, rédacteurs, chefs de groupe, commis et sténodactylographes.

Ce décret a par ailleurs précisé les règles générales essentielles pour l'attribution de ces primes :

- les primes sont « essentiellement variables et personnelles »,
- elles sont attribuées « compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents appelés à en bénéficier »,
- elles sont révisées chaque année, sans que les bénéficiaires puissent se prévaloir du montant de celles qui leur ont été allouées l'année précédente,
- elles ne peuvent excéder 18 % du traitement le plus élevé du grade,
- des textes réglementaires déterminent par ministère les catégories susceptibles de bénéficier de ces primes ainsi que les conditions dans lesquelles sont fixés les montants des crédits alloués à cet effet.

Les corps techniques peuvent également bénéficier de primes de rendement. Par exemple, au ministère de l'Équipement et du logement, une prime de rendement et de service a été instituée par le décret n° 72-18 du 5 janvier 1972.

On trouve aussi des primes de rendement dans les collectivités territoriales et dans la fonction publique hospitalière.

Au-delà de la prime de rendement, de nombreuses primes sont variables « en fonction de la manière de servir ». Par ailleurs, l'importance de la part des primes⁵⁰ dans la rémunération des fonctionnaires laisse en théorie des marges de modulation importantes aux gestionnaires.

Toutefois, maintes critiques sont apparues sur la façon de distribuer ces primes théoriquement variables. Dans de nombreuses administrations, la répartition des primes s'effectue de façon égalitaire, sans prise en compte du mérite de l'agent. Ainsi, le Conseil d'Etat (2003, p. 256) juge la gestion des agents publics « exagérément égalitariste » et indique que « la tendance lourde, régulièrement déplorée, mais constante, est de traiter tous les agents de la même façon, quelle que soit leur manière de servir, pour ce qui est de la notation, des rémunérations ou du déroulement de carrière. Cet égalitarisme prend de multiples formes : notations non discriminantes, avancement à l'ancienneté, forfaitisation des primes, refus des mesures impliquant une différenciation selon les emplois occupés, absence de sanctions... ». De même, le dernier rapport de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat (op. cit.) regrette que les primes distribuées soient peu différenciées en fonction de la manière de servir des agents.

Les syndicats, porteurs d'une justice égalitariste et craignant une répartition des primes sur des bases subjectives et incontrôlables ont d'ailleurs contribué à une répartition quasi uniforme des primes. De même, les chefs de service, soucieux de préserver un climat de travail favorable, ont préféré distribuer les primes selon le niveau de traitement, plutôt qu'en fonction de la manière de servir des agents. Ainsi, les primes au mérite se sont souvent transformées en compléments de traitement hiérarchisés. Selon le Conseil d'Etat, le constat d'une gestion égalitariste est en effet souvent analysé « comme la traduction d'une sorte de refus des gestionnaires d'affronter les tensions, voire les conflits ouverts, par suite de la diffusion dans la fonction publique d'une culture du non-conflit ou encore d'un consensus mou entre organisations syndicales et autorités hiérarchiques, largement cautionné par les autorités politiques, en particulier pour ce qui est des mutations ou de l'avancement. Cette

⁵⁰ Voir ci-dessus.

culture disposerait d'un cadre privilégié d'expression grâce aux commissions administratives paritaires (CAP), au sein desquelles les organisations syndicales trouvent une tribune et peuvent faire prévaloir la conception de l'égalité qui est la leur, tandis que les autorités hiérarchiques en laissant faire, achèteraient une forme de paix sociale » (Conseil d'Etat, op. cit., p. 262).

Les gouvernants tentent toutefois de modifier cet état de fait en rappelant d'une part les principes de base de détermination des primes et en refondant, d'autre part, les régimes indemnitaires.

2.2.2. Une refonte des régimes indemnitaires

De manière à répondre aux différentes critiques relatives à la gestion des régimes indemnitaires, les responsables politiques ont marqué leur volonté d'affirmer la notion de mérite dans la fonction publique. De manière concomitante, différents rapports ont proposé les voies d'une réforme des régimes indemnitaires de façon à moduler davantage les primes. De nouveaux textes indemnitaires ont alors fait leur apparition.

2.2.2.1. L'essor de la rémunération au mérite

On assiste à une volonté politique et gestionnaire de renforcer la rémunération au mérite. Ainsi, dès janvier 2003, Jacques Chirac introduit l'idée d'une rémunération au mérite lors de la cérémonie des vœux de la haute fonction publique. Quelques mois plus tard, le 13 septembre 2003, J.-P. Delevoye, alors ministre de la Fonction publique, annonçait la mise en place d'un « système permettant de reconnaître la valeur de chaque agent ». La rémunération de chaque agent comprendrait désormais trois parties. Une partie de la rémunération reposerait sur le point d'indice, une autre sur les caractéristiques de l'emploi occupé et la troisième tiendrait compte de la « prise de responsabilité » (Le Monde, lundi 20 octobre 2003). La réforme touche en premier lieu la police, la justice et les finances. R. Dutreil prolonge la politique de J.-P. Delevoye. Il estime en effet que la politique salariale actuelle n'est « ni juste ni efficace ». Négocier uniquement sur l'augmentation du point de la fonction publique est jugé injuste, cette augmentation ne prenant pas en compte le « mérite individuel ou collectif ». En outre, cette politique est coûteuse dans la mesure où « pour augmenter

suffisamment ceux qui en ont vraiment besoin, il faut nécessairement augmenter en même temps ceux qui sont les mieux lotis ». Ainsi de manière à mener une politique salariale plus juste et plus efficace, R. Dutreil propose de cibler les augmentations salariales. Il entend ainsi, d'une part, augmenter les fonctionnaires dont les augmentations de salaire ont été inférieures à la moyenne générale et, d'autre part, prendre davantage en compte la « prise de risque », « liée à certaines responsabilités et à certaines conditions particulières d'exercice comme l'affectation géographique, la performance et l'investissement personnel »⁵¹.

Cette volonté s'inscrit dans la lignée de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), laquelle donne à la performance et au mérite une place privilégiée. Ainsi, P. Marini, dans un rapport d'information du Sénat sur le débat d'orientation budgétaire (2004a) indique que « la rémunération au mérite a longtemps été un sujet tabou. Aujourd'hui, dès lors que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances se donne pour objectif de diffuser une culture de la performance, la question de l'instauration d'une rémunération au mérite, selon des modalités et dans des proportions à définir, est désormais dans l'air du temps ».

Ces discours sont suscités et relayés par différents rapports publics. Outre les rapports du Sénat, de l'Assemblée nationale ou du Conseil d'Etat, le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CECRSP) sur la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes et le rapport Silicani sur la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale prônent le développement de la rémunération au mérite.

Ainsi, le CECRSP considère que la modulation indemnitaire peut être un véritable outil de management (2004). De manière à développer la modulation indemnitaire, le CECRSP préconise de simplifier et d'harmoniser les régimes des primes et indemnités et propose de prendre davantage en compte les fonctions exercées et les résultats individuels ou collectifs (voir encadré).

⁵¹ Propos publiés par Le Figaro (8 décembre 2004).

Encadré 8. Propositions de réforme du CECRSP

Le CECRSP (2004, p.63-64) propose deux voies de réforme des régimes indemnitaires.

La première voie de réforme serait la mise en place d'une rémunération comportant trois niveaux, lesquels seraient composés de la façon suivante :

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

Le rapport précise par ailleurs que l'indemnité de résultats et de fonctions pourrait devenir le principal support d'une modulation individuelle et collective (l'indemnité de résultats et de fonctions existe au ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et au ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie depuis 2002 et a été étendue à toutes les administrations centrales en 2004).

La deuxième voie de réforme consisterait à lier la rémunération indiciaire aux fonctions exercées et aux niveaux de qualification. Les primes seraient liées, quant à elles, à la manière de servir et à l'efficacité. Les primes d'origine purement indiciaire et celles qui, de fait, sont liées à l'exercice de fonctions particulières seront alors progressivement intégrées dans la partie indiciaire de la rémunération. Dans la mesure où cette alternative comporte des conséquences budgétaires importantes, sa mise en œuvre apparaît toutefois difficile à envisager.

En outre, le CECRSP précise que la modulation individuelle devrait s'appuyer sur l'évaluation des agents, devenue obligatoire par le décret du 29 avril 2002, qu'elle pourrait atteindre 15 à 20% pour l'encadrement et serait révisée chaque année.

En ce qui concerne les directeurs d'administration centrale, le rapport de J.-L. Silicani, remis au Premier ministre le 27 avril 2004, met en avant l'inadaptation de leur régime de rémunération actuel et propose en conséquence d'en modifier les principes de détermination.

Après avoir déploré l'insuffisance des rémunérations des directeurs des administrations⁵², le rapport Silicani regrette que ni les parcours professionnels, ni les résultats ne soient pris en compte dans la rémunération des directeurs⁵³, et propose alors de modifier les principes de base de leur rémunération. Ce changement apparaît d'autant plus important que la mobilisation des cadres dirigeants s'impose pour la mise en œuvre de la LOLF. En outre, selon une logique descendante, le rapport considère que les changements des règles de détermination des rémunérations pour les directeurs permettront d'impulser des modifications pour les autres catégories d'agents.

Encadré 9. Propositions du rapport Silicani

Le rapport préconise de déterminer la rémunération des directeurs en fonction de deux paramètres :

- l'importance du poste, déterminée à l'aide d'une grille de cotation,
- le profil de la personne recrutée (qualification et rémunération antérieure, responsabilités déjà exercées).

La grille de cotation a été obtenue par la transposition aux directeurs d'administration centrale des méthodes retenues par les cabinets de consultants spécialisés dans le secteur privé. On constate en effet une grande similitude entre la méthode de cotation des postes proposée par la méthode Hay et celle proposée dans le cadre du rapport Silicani.

La Méthode Hay

Trois critères principaux sont proposés pour coter les postes dans la méthode Hay :

- les compétences requises pour tenir le poste, lesquelles regroupent :
 - les connaissances nécessaires dans le domaine des méthodes pratiques de travail, des techniques spécialisées et des disciplines scientifiques,
 - la capacité de management,
 - les aptitudes en relations humaines ;

⁵² « Un directeur d'administration centrale gagne en moyenne 115 000 euros bruts annuels, soit trois à quatre fois moins que les hauts dirigeants du secteur privé et deux à trois fois moins que ses homologues britanniques » (Silicani, 2004, p. 5).

⁵³ La nouvelle bonification indiciaire, l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et la prime de rendement, censées théoriquement être modulées en fonction de ces différents éléments, sont utilisées comme complément de traitement. Ainsi, les primes ont été forfaitisées au niveau le plus élevé permis par les textes de manière à compenser leur montant de base particulièrement faible.

- L'initiation créatrice, subdivisée en deux sous-critères :
 - le cadre de la réflexion délimitant le domaine dans lequel s'exerce le processus mental du titulaire du poste,
 - l'exigence des problèmes à résoudre ;
- la finalité, subdivisée en 3 sous-critères :
 - la latitude d'action,
 - l'ampleur du champ d'action,
 - la nature de l'impact.

Méthode de cotation des postes proposée dans le rapport Silicani

Le rapport propose de coter les emplois en fonction des éléments suivants :

- La finalité du poste :
 - ampleur du champ des responsabilités et des moyens à gérer,
 - latitude d'action laissée au directeur,
 - impact sur l'action de l'Etat,
- Le degré d'exigence du poste :
 - degré de difficultés des problèmes à résoudre,
 - niveau des compétences techniques requises,
 - niveau des compétences managériales et relationnelles.

La rémunération ainsi obtenue serait par ailleurs composée d'une part fixe et d'une part variable de 20 %. Le montant de la part variable serait déterminé en fonction des résultats atteints par le directeur au regard des objectifs fixés par le ministre. Le rapport considère en outre que « le surcoût très modeste (entre 3 et 5 millions d'euros au total) de cette réforme sera très vite compensé, et au centuple, par l'efficacité accrue de l'administration » (Silicani, 2004, p. 5).

D'un point de vue juridique, on peut relever la publication de nouveaux textes indemnitaires, lesquels accordent une place plus importante à la prise en compte de la manière de servir dans la rémunération des fonctionnaires.

2.2.2.2. Les réalisations d'un point de vue juridique

Une réforme de la notation est intervenue en 2002. Dans le même temps, le régime des indemnités pour travaux supplémentaires a également été réformé. Plus récemment, une indemnité de fonctions et de résultats a été créée.

a. La réforme de la notation : préalable à la mise en œuvre de la rémunération au mérite

Un décret du 29 avril 2002 a posé les jalons d'une réforme de la notation. Le décret du 14 février 1959 fixait deux objectifs à la notation. Celle-ci devait permettre l'appréciation de la valeur professionnelle et sa prise en compte dans le déroulement de carrière de l'agent. Selon ce décret, l'appréciation devait exprimer « la valeur professionnelle du fonctionnaire, compte tenu notamment de ses connaissances professionnelles, de son efficacité, du sens de l'organisation et de la méthode dans le travail ainsi que des qualités dont il a fait preuve dans l'exécution du service ; cette appréciation indique en outre les aptitudes de l'intéressé à l'exercice de certaines fonctions spéciales et plus particulièrement des fonctions correspondant au grade supérieur ». Ces critères apparaissent particulièrement généraux et peu opérationnels. En outre, la notation ne traduit pas la valeur professionnelle de l'agent puisque les notes sont attribuées de façon trop indifférenciée et apparaissent particulièrement élevées pour la majorité des agents⁵⁴. L'ancienneté est, de fait, apparue comme un critère privilégié de modulation de la note. La notation ne semble pas alors remplir correctement son rôle. La notation n'ayant alors que peu de signification, elle ne pouvait intervenir dans la détermination des primes et dans les procédures d'avancement.

Du fait de l'inefficacité de la notation, des pratiques innovantes dans la fonction publique se sont diffusées.

⁵⁴ Selon le CERCRSP, « dans une administration centrale, 92 % des agents, tous niveaux confondus, ont une note supérieure à 19 et 59 % une note égale à 20. Cette inflation des notes s'explique par l'utilisation d'une partie seulement de l'échelle de notation (de 14 à 20 dans une administration, de 17 à 20 dans une autre), et par un postulat implicite de progression de la note chiffrée d'une année sur l'autre. La stagnation de la note est rare, sa diminution, rarissime et ces deux cas de figure sont considérés par les fonctionnaires et les organisations syndicales comme une forme de sanction disciplinaire ».

Certaines administrations ont précisé les critères de notation ou amélioré la procédure, d'autres se sont montrées plus ambitieuses par la mise en place d'un nouveau système d'évaluation basé sur l'entretien périodique entre l'agent et son supérieur hiérarchique. Nombre d'entre elles tentent de concilier les deux systèmes, c'est-à-dire de joindre un entretien d'évaluation à une notation modernisée.

Après la publication, en 2001, du rapport du CECRSP sur la notation et l'évaluation des fonctionnaires, le décret du 29 avril 2002, relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires, a introduit un entretien d'évaluation périodique obligatoire entre l'agent et son supérieur hiérarchique⁵⁵ et a pérennisé la notation⁵⁶. Ce décret s'applique aux fonctionnaires de l'Etat. Ses dispositions sont entrées en vigueur à la date fixée par les arrêtés ministériels et au plus tard le 1^{er} janvier 2004.

L'entretien d'évaluation s'effectue entre un agent et son supérieur hiérarchique et implique une fixation contractuelle d'objectifs et l'analyse des moyens nécessaires pour les atteindre. En effet, selon J.-L. Silicani (1999, p. 115), « l'évaluation individuelle a pour objet de porter une appréciation différenciée, en fonction d'éléments prédéfinis et acceptés, sur le potentiel et la qualité du travail d'un individu ». L'entretien d'évaluation constitue un moment privilégié de dialogue entre l'agent et son supérieur hiérarchique, et lui offre l'occasion d'observer, avec son supérieur, ses potentialités de développement, et de considérer les formations complémentaires susceptibles d'accroître ses possibilités de promotion. Par ailleurs, l'entretien permet au supérieur hiérarchique de prendre connaissance des difficultés liées à l'organisation du travail dans son service et donne la possibilité à l'administration de mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs (Silicani, op. cit.).

La mise en place d'entretiens d'évaluation amène une individualisation de la relation salariale. L'entretien d'évaluation se distingue de la notation dans la mesure où cette dernière

⁵⁵ Le décret précise que « l'entretien d'évaluation est conduit par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire. Cet entretien qui porte, principalement, sur les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire au regard des objectifs qui lui ont été assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève, sur ses besoins de formation compte tenu notamment des missions qui lui sont imparties et sur ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité, peut également porter sur la notation » (article 3 du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002).

⁵⁶ Le décret précise que la fiche de notation comprend une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle de l'agent en tenant compte de son évaluation et une note fixée en cohérence avec l'appréciation générale.

s'inscrit dans un cadre collectif tandis que l'entretien d'évaluation implique une relation personnalisée entre l'évalué et l'évaluateur. Selon F. Rangeon, (1992, p. 203), « la notation se situe dans le cadre d'une logique statutaire de gestion collective des carrières, permettant une régulation globale des avancements et des promotions. L'évaluation se fonde sur une logique plus individuelle de définition du profil de carrière de chaque agent et de choix des formations adaptées à l'évolution probable de sa carrière ». La notation ne demande pas de dialogue entre évaluateur et évalué, et conduit ainsi les agents à se placer dans une logique collective en comparant leur note à la moyenne correspondant à leur échelon⁵⁷. Elle s'inscrit ainsi dans le cadre d'une gestion égalitaire des carrières et des rémunérations, et repose sur l'impersonnalité des relations de travail. A l'inverse, l'évaluation s'inscrit dans une logique individuelle dans la mesure où elle promeut une différenciation plus marquée des évolutions de carrière grâce à l'observation du potentiel et des qualités personnelles des agents. Le décret du 29 avril 2002 renforce d'ailleurs le lien entre l'appréciation de l'agent et ses possibilités de carrière. En effet, la réalisation du tableau d'avancement de grade demande un « examen approfondi de la valeur professionnelle de l'agent ». Pour cela, il faut donc tenir compte des notations, des propositions formulées par les chefs de service et des différents comptes rendus de l'évaluation.

b. La publication de nouveaux textes indemnitaires

En ce qui concerne les rémunérations, quelques textes indemnitaires ont été introduits ces dernières années de manière à renforcer les modulations individuelles.

Il en est ainsi de la réforme des indemnités forfaitaires et horaires pour travaux supplémentaires, de la création de l'indemnité administrative de technicité et de la création de l'indemnité de fonctions et de résultats.

Les indemnités pour travaux supplémentaires ont été instituées pour rémunérer des travaux ou des heures supplémentaires.

⁵⁷ F. Rangeon (op. cit., p. 203) remarque d'ailleurs que les contestations des agents à l'égard de leur note portent souvent sur la faiblesse de leur note au regard de la moyenne.

On distingue les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), allouées aux agents de catégorie C et B jusqu'à l'indice 380, des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS), attribuées aux agents de catégorie B dont l'indice est supérieur à 380 et aux agents de catégorie A. Ces indemnités ont en fait été distribuées de façon systématique et indépendante de la réalisation d'heures ou de travaux supplémentaires. Elles sont ainsi apparues comme un accessoire de rémunération attribué selon des critères d'ancienneté ou de grade.

Lors de la mise en place de la réduction du temps de travail dans la fonction publique, ce régime indemnitaire a été réformé. Le 15 janvier 2002, le « Journal officiel » a en effet publié quatre décrets relatifs au régime indemnitaire.

En ce qui concerne l'IHTS, le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 rappelle que le versement des indemnités horaires est subordonné à la réalisation effective d'heures supplémentaires. Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique énonce que la durée du travail effectif est de 35 heures par semaine et de 1600 heures par an. Les horaires de travail sont définis à l'intérieur de périodes de référence appelées cycles de travail. Les heures supplémentaires sont donc celles qui interviennent en dépassement des bornes horaires du cycle, à la demande du chef de service. Par ailleurs, le versement de ces indemnités implique la mise en place de moyens de contrôle automatisé permettant de décompter les heures supplémentaires⁵⁸. En ce qui concerne la rémunération des heures supplémentaires, le décret précise que l'indemnité est calculée en prenant pour base la somme du traitement brut annuel de l'agent et de l'indemnité de résidence divisée par 1 820 et multipliée par 1,07 pour les 14 premières heures et 1,27 pour les heures suivantes, le nombre d'heures supplémentaires ne pouvant dépasser un contingent mensuel de 25 heures.

Afin de compenser la perte de rémunération des agents qui percevaient des IHTS en fonction du grade et de l'ancienneté, le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 a créé une nouvelle indemnité : l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). Elle peut compléter l'IHTS et n'est attribuable qu'aux agents dont l'indice est inférieur à 380.

⁵⁸ Toutefois, de façon exceptionnelle, il est possible de mettre en place un dispositif déclaratif contrôlable.

Le montant moyen de l'IAT « est calculé par application à un montant de référence annuel, fixé par catégorie d'agents, d'un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 8 » (décret n°2002-61). Les montants annuels de référence figurent dans le tableau suivant.

Tableau 9. Montants annuels de référence de l'indemnité d'administration et de technicité

Grade	Montant de référence (en euros)
Agents de catégorie C rémunérés en échelle 2	408
Agents de catégorie C rémunérés en échelle 3	419
Agents de catégorie C rémunérés en échelle 4	433
Agents de catégorie C rémunérés en échelle 5	438
Agents de catégorie C rémunérés en nouvelle échelle indiciaire	444
Agents de catégorie C rémunérés en espace indiciaire spécifique	457
Agent du 1 ^{er} grade de la catégorie B	549
Agents du 2 ^{ème} grade de la catégorie B	659
Agents du 3 ^{ème} grade de la catégorie B	678

Source : Arrêté du 14 janvier 2002 fixant les montants de référence de l'indemnité d'administration et de technicité.

En outre, le décret n°2002-61 du 14 janvier 2002 précise que ce montant peut être majoré « lorsque les personnels occupent des fonctions impliquant des responsabilités ou des sujétions particulières, ou lorsqu'ils sont affectés dans des zones géographiques dont l'attractivité insuffisante affecte les conditions d'exercice des fonctions ».

Par ailleurs, l'attribution individuelle est théoriquement modulée de manière à « tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions ». Le décret ne donne pas de définition de la « manière de servir de l'agent » et n'indique pas comment doit, ou peut, se faire l'évaluation des agents.

Enfin, les décrets n° 2002-62 et n° 2002-63 du 14 janvier 2002 concernent l'IFTS. Ils rappellent que celle-ci est versée « suivant le supplément de travail fourni et l'importance des sujétions auxquelles le bénéficiaire est appelé à faire face dans l'exercice de ses fonctions »,

mais ils n'apportent pas de modifications majeures au régime précédent. Ils introduisent, toutefois, un élargissement des possibilités de modulation individuelle de l'indemnité⁵⁹. En effet, le décret n° 68-560 du 19 juin 1968 précisait que l'indemnité ne pouvait excéder le double du montant moyen annuel attaché au grade de l'agent. Désormais, le montant maximum est fixé à trois fois le montant moyen pour les administrations centrales (décret n° 2002-62). Pour les services déconcentrés, le montant maximum est fixé à huit fois le montant moyen (décret n° 2002-63).

Les montants moyens des indemnités forfaitaires en vigueur dans les administrations centrales sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 10. Montants moyens annuels des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires en administration centrale (en euros)

Secrétaire administratif de classe normale à partir du 8ème échelon	1.662
Secrétaire administratif de classe supérieure	1.768
Secrétaire administratif de classe exceptionnelle	1.809
Attaché, chargé d'études documentaires	2.012
Attaché principal et chargé d'études documentaires principal (2ème classe)	2.241
Attaché principal, chargé d'études documentaires principal (1ère classe) et conseiller pour les affaires administratives	3.018
Administrateur civil de 2ème classe	2.028
Administrateur civil de 1ère classe	2.759
Administrateur civil hors classe	3.476
Directeur adjoint, sous-directeur et directeur de projet	5.442
Chef de services	5.445
Directeur général, directeur (hors échelle C et D)	6.260
Directeur général, directeur (hors échelle E)	7.078

Source : Site du ministère de la Fonction publique, DGAFP, La rémunération par grade, Septembre 2005.

⁵⁹ Le fait que cette indemnité soit forfaitaire et modulable peut sembler a priori contradictoire. L'indemnité est effectivement modulable mais elle est qualifiée de forfaitaire dans la mesure où, à la différence de l'indemnité horaire, le nombre d'heures supplémentaires réalisées n'est pas calculé et n'entre pas directement en compte dans la détermination du montant de l'indemnité.

Pour les administrations déconcentrées, le taux moyen de l'indemnité forfaitaire varie suivant la catégorie à laquelle appartient le fonctionnaire. Il existe 3 catégories.

La première catégorie regroupe les fonctionnaires de catégorie A appartenant à un grade dont l'indice brut terminal est supérieur à celui de l'indice brut terminal du premier grade du corps des attachés d'administration centrale (soit 750).

Sont concernés par la 2^{ème} catégorie, les fonctionnaires de catégorie A appartenant à un grade dont l'indice brut terminal est au plus égal à l'indice brut terminal du premier grade du corps des attachés d'administration centrale.

Enfin, la 3^{ème} catégorie rassemble les fonctionnaires de catégorie B (dont l'indice brut est supérieur à 380).

Tableau 11. Taux moyens des IFTS en administration déconcentrée

	1 ^{ère} catégorie	2 ^{ème} catégorie	3 ^{ème} catégorie
Taux	1 372	1 006	800

Source : Site du ministère de la Fonction publique, DGAFP, La rémunération par grade, Septembre 2005.

Ces nouveaux décrets ont ainsi conduit à renforcer les possibilités de modulation individuelle des différentes indemnités.

En outre, une indemnité de fonctions et de résultats a été créée le 13 octobre 2004 en faveur de certains personnels des administrations centrales. L'article 1 du décret n° 2004-1082 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales indique que cette indemnité est destinée « à prendre en compte la nature des fonctions exercées et la manière de servir ». L'article 2 précise que le montant de l'indemnité « est égal au produit d'un nombre annuel de points fixés par catégorie d'agents, affecté d'un coefficient de fonctions et d'un coefficient individuel (..) et d'une valeur du point ». Selon l'article 4, « le coefficient de fonctions est modulé pour tenir compte de la nature des fonctions exercées en termes de responsabilité, d'expertise et de sujétion, dans une fourchette de 0 à 3 »⁶⁰. Le coefficient individuel est différencié en fonction de la manière de

⁶⁰ Il est précisé, en outre, que la moyenne des coefficients de fonctions par ministère ne doit pas dépasser 2.

servir de l'agent, dans une fourchette de 0 à 3 (article 5)⁶¹. En ce qui concerne les directeurs d'administration centrale, l'article 7 du décret précise qu'à titre expérimental en 2004 et 2005, cette indemnité peut être modulée en fonction des résultats atteints.

On constate ainsi des changements importants dans les régimes indemnitaires d'un point de vue statistique aussi bien que juridique.

⁶¹ De la même manière que pour le coefficient de fonctions, la moyenne des coefficients individuels par ministère ne doit pas dépasser 2.

Conclusion du troisième chapitre

Au regard de l'analyse d'Aoki (op. cit.) ou de la théorie du tire-au-flanc (Shapiro et Stiglitz, op. cit.), la fonction publique ne permet pas d'inciter les salariés à l'effort. En outre, il est difficile de se prononcer sur l'existence d'une relation de don contre don, la théorie de l'équité restant difficile à interroger. L'incertitude relative à la présence d'une relation d'efficience dans la fonction publique peut conduire alors à conclure à une insuffisance, voire à une absence, d'incitations dans la fonction publique.

La sécurité de l'emploi et la rémunération indépendante de l'effort de l'agent apparaissent comme les principales causes de cette insuffisance : il n'y a ni reconnaissance salariale d'un effort soutenu ni sanction d'un effort insuffisant. Ainsi O. Gauthier considère que dans l'imaginaire collectif le service public est sous-productif et que les fonctionnaires sont déconsidérés. Il écrit alors : « Comment croire, en effet, sans doutes sincères, que chaque employé de l'Etat fournit bien, dans le cadre de son travail l'ensemble des efforts à sa mesure alors même que rien ne semble l'y pousser ? » (Le Monde, Vendredi 3 octobre 2003).

Les primes apparaissent alors comme une solution au problème de l'insuffisance des incitations et ont connu une croissance importante ces vingt dernières années, et ce en particulier chez les cadres. Les dernières années surtout se caractérisent par la volonté politique de moduler davantage les rémunérations des fonctionnaires en fonction de leurs mérites. Cette volonté s'est exprimée juridiquement à travers la publication de nouveaux textes : des textes relatifs à l'évaluation des fonctionnaires et des textes relatifs à la modulation des régimes indemnitaires, textes qui introduisent des pratiques managériales proches de celles en vigueur dans le secteur privé.

Conclusion de la première partie

Cette partie avait pour objectif de comprendre l'introduction des primes au mérite dans la fonction publique. Au-delà de la critique théorique du mode de détermination de la rémunération dans la fonction publique, deux raisons principales nous permettent d'expliquer la volonté d'introduire davantage de modulation dans la rémunération des fonctionnaires.

La première raison de l'introduction des primes au mérite ne réside pas tant dans la critique du modèle bureaucratique d'organisation et de rémunération que dans l'application de ce modèle. En effet, nous avons vu que la notion de mérite n'était pas absente du statut de la fonction publique. La valeur professionnelle détermine en principe le rythme de carrière des agents. Pour autant, il apparaît une certaine insatisfaction des agents à l'égard de leur carrière. Comme le notent C. Desmarais et S. Guerrero (2004, p. 211), « les fonctionnaires sont perçus comme bénéficiaires de progressions automatiques de carrière, alors qu'en retour ils seraient peu performants (voire incompétents) et peu motivés par leur travail. Mais le système de la carrière dans les organisations publiques fait aussi l'objet de représentations positives, liées au fait qu'elle a été un formidable moteur d'ascension sociale pendant une partie du XX^e siècle. Pourtant, ce moteur semble aujourd'hui enrayé : les rapports et les enquêtes sociales soulignent les effets contre-performants de la carrière publique ; ils indiquent une insatisfaction presque chronique en matière de carrière ».

Le problème réside en grande partie dans l'insuffisante prise en compte de la valeur professionnelle dans la carrière, malgré la mise en place de procédures d'avancement au choix. Dans le cas, par exemple, des professeurs certifiés, le déroulement de carrière d'enseignants qui progressent exclusivement au grand choix se fait sur 20 ans, contre 30 ans pour ceux qui progressent exclusivement à l'ancienneté. Pour autant, si de telles procédures en fonction de la valeur professionnelle sont prévues, leur application est aléatoire et parfois

remise en question au bénéfice de l'ancienneté. Ainsi, le constate le Conseil d'Etat (op. cit., p. 245) : « les avancements (...) n'échappent que difficilement à la pesanteur de l'ancienneté », la notation « qui pourtant absorbe l'énergie des gestionnaires du haut en bas de l'échelle pendant de long mois (...) débouche sur des notes chiffrées dont l'éventail est des plus réduits, ainsi que sur des appréciations écrites sur la valeur des agents à ce point chantournées qu'il faut des talents d'exégète pour discerner dans les nuances de l'éloge la réalité d'un jugement critique ». Dans l'enseignement supérieur, par exemple, l'avancement au choix, quant à lui, a été complètement abandonné en 1984 et a ainsi laissé place à l'ancienneté. Par ailleurs, le système de promotion sur épreuves peut entraîner des effets pervers dans la mesure où il est susceptible de conduire certains fonctionnaires à délaisser quelque peu leur travail pour se consacrer davantage à la préparation de concours (Durvy, 1978, p. 30). Dans ce contexte, l'effort effectué par l'agent lors de la préparation des concours s'avère de fait mieux récompensé que l'effort dans le travail.

Si la carrière ne permet pas de reconnaître le mérite, celui-ci devrait alors être pris en compte dans la rémunération.

La deuxième raison de l'introduction des primes au mérite, certainement soutenue par la première, réside dans la crise de légitimité de la fonction publique dans un contexte budgétaire difficile. La société est devenue particulièrement attentive aux deniers publics et la fonction publique est ainsi de plus en plus tenue à rendre compte de ses actions et de ses résultats. Le titre du rapport remis en 1999 à L. Fabius « contrôler plus pour dépenser mieux » illustre cette logique. La LOLF impose en effet aux gestionnaires de rendre compte de leurs actes et renforce la transparence et le contrôle des comptes des différentes administrations.

Cette logique est en outre descendante, on demande aux administrations de rendre compte de leurs résultats au Parlement et aux citoyens ; on demande aux fonctionnaires de rendre compte de leurs résultats à leur administration. Les primes au mérite s'inscrivent naturellement dans une telle logique. Non seulement, elles permettent, en principe, d'inciter davantage les agents à l'effort, mais en plus, dans la mesure où l'instauration des primes au mérite nécessite la construction d'une batterie d'indicateurs, elles permettent de donner une meilleure visibilité à l'action de l'Etat. La politique annoncée en 2004 par N. Sarkozy, ministre de l'Intérieur, illustre ce propos. Une enveloppe budgétaire de 5 millions d'euros a été libérée pour « développer une culture du résultat et de l'évaluation » dans la police. Cette

enveloppe est destinée à récompenser les agents méritants. Ainsi, P. Smolar écrit que « Nicolas Sarkozy a prôné depuis dix-neuf mois la « culture du résultat » et a scellé une sorte de contrat, donnant donnant, avec les forces de l'ordre. Le ministre de l'Intérieur leur a obtenu des moyens financiers et humains considérables, ainsi que des outils juridiques inédits ; en contrepartie, il a exigé une traduction de ces efforts dans les indicateurs statistiques de la délinquance : soit plus de gardes à vue, plus d'affaires d'initiative et un taux d'élucidation en hausse » (Le Monde, mercredi 7 janvier).

Dans cette optique les primes au mérite s'expliquent alors par la volonté de donner une nouvelle forme de légitimité à la fonction publique et se traduisent par une privatisation de ses modalités de gestion.

Au regard de la difficulté à appliquer les principes de gestion existants, on peut se demander comment les gestionnaires se sont emparés des réformes indemnitaires et dans quelle mesure la modulation a été renforcée.

DEUXIEME PARTIE

LA FAUSSE PRIVATISATION DE L'ADMINISTRATION

Le développement des primes et des indemnités et le renforcement juridique de la modulation indemnitaire nous invitent à présumer de l'importance croissante de la rémunération au mérite dans la fonction publique.

On peut toutefois s'interroger sur la validité d'une telle présomption. On cherchera alors dans cette partie à comprendre les règles effectivement en vigueur qui président à la détermination des primes dans la fonction publique.

Dans le chapitre 4, nous présenterons les théories de la rémunération à la performance, les règles de détermination des primes effectivement mises en œuvre dans quelques administrations et enfin l'importance statistique des primes au mérite. Nous verrons alors que si la charge de travail peut constituer un critère de différenciation des primes, leurs principes de détermination ne peuvent s'apparenter strictement à un modèle de rémunération à la performance. D'autres critères que le mérite sont pris en compte dans la détermination des primes : le niveau de responsabilités exercées et le niveau de technicité requis par les emplois pour les agents de catégories A, et, parfois, pour les agents de catégories B et C, l'importance des sujétions imposées par les emplois. Par ailleurs, nous verrons que la fonction publique se caractérise par la diversité des primes attribuées aux agents ; l'importance au niveau statistique des primes au mérite est alors également à relativiser.

Si le développement des primes ne peut s'expliquer par la mise en place d'une rémunération au mérite, nous verrons qu'il trouve une explication au regard du problème de la régulation de la masse salariale dans la fonction publique.

Dans le chapitre 5, nous nous apercevrons en effet que les primes sont utilisées comme complément de traitement lorsque ce dernier est jugé insuffisant. De manière à démontrer cet argument, nous constaterons dans un premier temps que le contrôle des dépenses de l'Etat le conduit à privilégier les mesures catégorielles, dont les primes, comme modalité d'augmentation des rémunérations, au détriment des mesures de revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Dans un second temps, nous observerons que, malgré les critiques formulées par la Cour des comptes à l'encontre de cette politique, on assiste à une légitimation de ces pratiques. Dans un troisième temps, nous verrons alors que si les primes sont légitimées comme complément de traitement, c'est parce qu'elles permettent de contenir la détérioration du pouvoir d'achat des traitements et de prendre en compte les nouvelles qualifications des fonctionnaires.

Chapitre IV

Les primes comme incitation à l'effort : des discours à la réalité

Dans ce chapitre, on s'interrogera d'une part sur la mise en œuvre des réformes indemnitaires dans l'administration et sur l'effet incitatif des différentes primes, et d'autre part sur l'importance, d'un point de vue statistique, d'un tel mode de rémunération dans la fonction publique.

Dans une première section, nous étudierons les modèles de rémunération à la performance dans la mesure où ces modèles nous permettront d'évaluer l'effet incitatif des différentes primes en présence dans la fonction publique.

De manière à approcher l'application des nouveaux principes relatifs à la détermination des primes, des entretiens ont été menés avec des responsables des ressources humaines de la fonction publique et des responsables syndicaux. Nous étudierons alors, dans une deuxième section, les principaux critères de différenciation des primes et leur efficacité incitative, et nous verrons que les principes de détermination des primes dans la fonction publique s'éloignent quelque peu des principes affichés.

Enfin, dans une troisième section, nous verrons que, statistiquement, les primes à la performance ne présentent en fait qu'une importance toute relative en raison de la diversité des primes dans la fonction publique.

Section 1. Les modèles de rémunération à la performance

La rémunération à la performance repose sur un principe simple : les salariés sont rémunérés en fonction des résultats de leur travail, ce qui les incite naturellement à utiliser pleinement leur potentiel productif. Ce système s'applique lorsque les résultats peuvent être objectivés. L'évaluation des résultats peut s'effectuer de différentes manières, elle peut en effet être ordinale ou cardinale, individuelle ou collective, ce qui donne lieu à différentes formes de système de rémunération à la performance.

1.1. La rémunération à la performance absolue et individuelle

Après avoir mis en évidence les avantages de la rémunération à la performance absolue et individuelle, nous montrerons ses inconvénients.

1.1.1. Les avantages de la rémunération absolue et individuelle

Cette modalité de rémunération peut prendre plusieurs formes : la rémunération à la pièce, les paiements à la commission et la rémunération au mérite.

Le salaire aux pièces implique que le salarié perçoive un montant déterminé par unité produite. Ce système de rémunération a l'avantage d'être simple et compréhensible. Il permet de récompenser les travailleurs les plus productifs et de les encourager à atteindre le maximum de leur potentiel productif. Ce système est efficace puisqu'il permet d'augmenter la productivité de 15 à 35 % (Milgrom et Roberts, 1992/1997, p. 505), mais il ne peut s'appliquer que sous de strictes conditions.

Les principes du paiement à la commission, très répandu dans les professions commerciales, sont analogues aux principes du paiement à la pièce.

La rémunération au mérite repose sur un principe similaire à celui prévalant dans le système de salaire aux pièces. A la différence de ce dernier, plusieurs variables sont prises en compte dans la détermination du salaire de performance. Ainsi, la performance du salarié est évaluée à travers le degré de réalisation d'objectifs qualitatifs et quantitatifs de production, préalablement négociés entre le supérieur hiérarchique et le salarié. Selon P. Roussel (2000a),

plusieurs conditions doivent être remplies de manière à ce que la rémunération au mérite soit réellement motivante. D'abord, l'augmentation de salaire doit être attractive. De plus, la récompense salariale doit être perçue comme équitable. Enfin, « des systèmes d'évaluation, de communication, d'information, de management reposant sur la transparence et le feedback « constructif », c'est-à-dire source de reconnaissance, d'apprentissage et de remise en cause, doivent créer une relation de confiance entre les évalués et les évaluateurs, et envers le système de rétribution » (Roussel, op. cit., p. 86).

Le salaire à la performance présente toutefois quelques inconvénients.

1.1.2. Les inconvénients de la rémunération absolue et individuelle

D'abord, l'unité de mesure choisie pour déterminer le montant du salaire à la performance peut ne pas être parfaitement homogène. P. Milgrom et J. Roberts (op. cit., p. 506) donnent l'exemple de la cueillette des fruits. Si, par exemple, le nombre d'arbres cueillis détermine le salaire, ce système néglige alors le fait que les arbres sont plus ou moins grands ou plus moins chargés en fruits.

Par ailleurs, cela nécessite que le résultat de l'activité du salarié soit suffisamment objectivable, c'est-à-dire qu'il puisse se mesurer aisément. La performance au mérite rencontre ici une difficulté particulière dans la mesure où l'évaluation du salarié par le supérieur hiérarchique revêt un caractère largement subjectif, ce qui peut être source d'insatisfaction, de contestation, voire de mobilité interne intempestive (le salarié peut en effet souhaiter changer de service afin de trouver un supérieur hiérarchique moins exigeant).

De plus, ce système suppose que le résultat affecté au salarié dépende de façon significative de l'effort de celui-ci. Le résultat dépend en effet non seulement de l'effort du salarié mais également de variables aléatoires et exogènes. Ainsi, la mise en place d'un système de rémunération à la performance est conditionnée par la possibilité de probabiliser les variables aléatoires de manière à déterminer l'effort du salarié. Dans le cas contraire, le salarié serait amené à supporter un risque de variation de son revenu trop important.

Il se peut aussi que le salarié connaisse le lien entre effort et résultat de son travail mais que l'employeur l'ignore. Dans ce cas, il y a la possibilité d'instituer un contrat à la carte

de manière à ce que le salarié révèle les informations dont il dispose. Dans un tel contrat, la part de la rémunération à la performance dans le salaire est d'autant plus importante que le salaire fixe est faible. Un salarié considérant qu'il peut obtenir un résultat élevé choisira une rémunération à la performance élevée associée à un salaire fixe faible, un salarié considérant que son résultat sera faible choisira la formule salariale inverse.

Se posent également des problèmes de définition de barème (c'est-à-dire le niveau de salaire correspondant à chaque unité produite). En principe, le salaire à la performance devra être d'autant plus important que la variation du profit suite à un supplément d'effort est importante, que les salariés sont « averse au risque », que le calcul de la production reflète l'effort individuel et que les salariés sont sensibles à l'incitation financière. De plus, le salaire doit être compétitif au regard du salaire offert par les autres entreprises (Milgrom et Roberts, *op. cit.*, p. 508). Une fois ces principes énoncés, il reste encore à déterminer la production moyenne d'un salarié dans des conditions normales. En principe, plus celle-ci est élevée, plus le salaire par unité produite doit être faible. Il est difficile d'estimer cette production moyenne dans la mesure où les employeurs et les salariés ont des intérêts opposés. Les salariés tenteront de travailler lentement au moment de l'estimation pour donner une fausse idée à l'employeur de la difficulté du travail et pour que la norme soit, à l'avenir, facile à atteindre. En outre, même après que la norme a été définie, les salariés ont intérêt à s'entendre pour ne pas dépasser un certain seuil de production afin de diminuer le risque que les tarifs soient révisés à la baisse. Par ailleurs, cette modalité de paiement est particulièrement rigide : l'introduction de nouvelles technologies ou de nouvelles formes organisationnelles, modifiant la productivité du travail, nécessite de redéfinir les tarifs.

D'autre part, ce modèle présente des problèmes lorsqu'un minimum de coopération est nécessaire durant l'activité de production. En effet, ces formes d'incitation sont peu propices à instaurer des comportements coopératifs dans la mesure où l'aide d'un salarié à un autre détourne le premier de son travail et diminue en conséquence son volume de production. Dans le cas d'un travail coopératif, l'introduction de bonus collectifs présente davantage de pertinence.

Enfin, la mise en place de critères bien définis dans la détermination de la rémunération peut amener les salariés à négliger les aspects du travail non pris en compte dans la rémunération. Par exemple, un système de salaire aux pièces peut conduire à un faible

niveau de qualité, à une maintenance des équipements productifs insatisfaisante et à une utilisation peu économe des inputs. Le problème de la rémunération à la performance dans le cadre d'un travail multi-tâches a été formalisé par Holstrom et Milgrom (1991). Dans un tel cadre, la mise en place d'un indicateur de performance peut entraîner une répartition de l'effort non optimale entre les différentes tâches.

Certaines difficultés mentionnées, liées à la mise en place d'un système de rémunération basé sur les performances, peuvent cependant être partiellement résolues par l'instauration d'un mécanisme de tournoi.

1.2. La rémunération basée sur les performances individuelles relatives : le modèle du tournoi

Les modèles de tournoi, étudiés par E. Lazear et S. Rosen (1981), expliquent les situations dans lesquelles les meilleurs concurrents reçoivent une récompense. Dans le cadre de la relation de travail, le principe d'un tournoi est d'accorder un avantage monétaire au salarié le plus performant. Il s'apparente ainsi, comme son nom l'indique, à la logique de la compétition sportive. Le système de tournoi est à même de résoudre certaines difficultés liées au système de rémunération à la performance individuelle et absolue.

D'abord, il ne nécessite pas d'établir des mesures cardinales de la performance ; une mesure ordinale de celle-ci, plus simple à effectuer, est effectivement suffisante.

Par ailleurs, il permet de réduire l'incertitude du résultat liée aux aléas de l'activité productive. En effet, la comparaison des résultats des différents salariés facilite la probabilisation de la variable aléatoire et permet en conséquence d'établir une meilleure estimation de l'effort de chaque salarié.

Ensuite, ce système est moins rigide dans la mesure où il ne nécessite pas de changement de barème lorsque interviennent des innovations technologiques et organisationnelles. C'est le salarié le plus performant qui emporte la prime de rémunération, quelles que soient les conditions productives.

Ce modèle se heurte cependant à des problèmes identiques à ceux qui sont associés à l'utilisation d'un système de rémunération basé sur les performances individuelles et cardinales. Il peut en effet être difficile de conduire les salariés à coopérer et ce système peut les amener à négliger certains aspects du travail si ces derniers ne sont pas suffisamment déterminants dans l'ordonnement des performances. Par ailleurs, ce système présente une difficulté particulière, à savoir le risque de collusion entre les salariés, lesquels peuvent s'entendre pour fournir un effort faible.

Enfin, la prime au plus performant peut prendre la forme d'une promotion. La différence avec un supplément monétaire est qu'elle est non réversible. Le problème réside alors dans le fait qu'un salarié efficace dans son poste ne l'est pas nécessairement dans une activité de nature différente.

Le système des tournois ne permet pas d'encourager la coopération entre les individus ; la rémunération basée sur les performances collectives tente d'apporter une réponse à ce problème.

1.3. La rémunération basée sur les performances collectives

Le principe est de rémunérer les salariés en fonction des résultats de l'entreprise. Des primes sont ainsi versées à la totalité des salariés de façon ponctuelle et ces primes sont réversibles. L'intéressement constitue une modalité de ce système. Le problème est que le lien entre l'effort individuel et le supplément de rémunération peut être trop distendu pour que le système ait une réelle efficacité incitative.

Une solution consiste à attribuer des primes collectives plus localisées, c'est-à-dire en fonction des résultats d'un groupe de salariés. Les objectifs de la production pour l'attribution de la prime peuvent être variables : quantité d'unités produites, nombre d'éléments défectueux, nombre de pannes...

Il n'en reste pas moins que ce système est susceptible d'amener les salariés à adopter un comportement de passager clandestin, chaque salarié ayant intérêt à fournir un effort minimum et espérant obtenir la prime grâce au travail de ses équipiers. Des systèmes de surveillance peuvent donc s'avérer nécessaires ; toutefois, la pression par les pairs sur les

membres de chaque groupe serait éventuellement susceptible de remédier à ce problème (Kandel et Lazear, 1992). Il est aussi possible de déterminer une norme de résultat de telle manière que si un salarié « tire au flanc », l'équipe ne peut atteindre cette norme de production et ne peut donc bénéficier de la prime.

Les modèles de rémunération à la performance nous ont permis de définir les conditions dans lesquelles la mise en œuvre d'une telle rémunération était pertinente et efficace. Nous verrons alors que ces conditions ne sont pas toujours réunies dans la fonction publique et que le mode de détermination des primes s'éloigne ainsi quelque peu des principes énoncés dans le cadre de ces modèles.

Section 2. La rémunération à la performance dans la fonction publique : un phénomène empiriquement marginal

L'étude des régimes indemnitaires menée auprès de directeurs des ressources humaines et de responsables syndicaux⁶², sans prétendre à l'exhaustivité, nous a permis d'étudier la mise en œuvre de la rémunération à la performance dans différentes administrations, et de dégager quelques tendances communes : si l'effort commence à être pris en compte dans la détermination des primes, les critères principaux de modulation sont le niveau de technicité et le niveau de responsabilités exercées.

2.1. La prise en compte du niveau d'effort dans la détermination des primes

Nous étudierons dans un premier temps les règles mises en place dans quelques administrations, relativement à la modulation des primes en fonction du niveau d'effort. Dans un second temps, nous étudierons l'efficacité incitative de ces primes.

⁶² Voir en annexe la liste des personnes rencontrées.

2.1.1. La modulation des primes en fonction du niveau d'effort dans quelques administrations

Certaines administrations ont introduit des primes permettant de récompenser les agents ayant fourni un effort important. Nous observerons en particulier les pratiques des administrations suivantes : le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, la préfecture de Chambéry, la DDE d'Ille et Vilaine, la mairie de Rennes et le CHU de Rennes.

• *Le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale*

La modulation indemnitaire est importante dans les administrations centrales du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale. Dans ce ministère, un montant moyen indemnitaire a été défini pour chaque grade ; ce montant est dénommé taux de référence budgétaire annuel (TRB). Ces taux, multipliés par les effectifs, servent au calcul des enveloppes indemnitaires⁶³.

Les montants individuels doivent se situer entre un montant plancher et un montant plafond. Le montant plancher correspond à 80 % du TRB. Le montant plafond correspond à 120 % du TRB. Toutefois, il est possible d'attribuer un montant individuel, en dehors de ces limites, à concurrence de 20 % de l'effectif.

L'attribution individuelle d'une prime est déterminée en fonction de la manière de servir, appréciée notamment au regard de la qualité du travail fourni et de l'assiduité. L'entretien d'évaluation doit intervenir dans la détermination du montant de la prime. Dans une note de service relative aux règles de détermination des primes, il est en effet écrit : « une cohérence devra être recherchée entre les conclusions partagées de l'entretien d'évaluation annuel et le niveau indemnitaire de l'agent ». Par ailleurs, la note de service indique que « pour les agents dont le montant de l'attribution aura subi une diminution, ainsi que pour les agents dont le montant des primes est inférieur au montant plancher retenu pour le grade, le responsable hiérarchique, devra au cours d'un entretien motiver sa décision et la confirmer par écrit. Cette motivation pourra être fondée sur les négligences répétées dans le service, des erreurs aux conséquences graves, un comportement individuel préjudiciable au travail du

⁶³ Voir en annexe le barème indemnitaire suivant les grades.

groupe, même si ces fautes ne sont pas de nature à entraîner parallèlement une mesure disciplinaire ».

La modulation effectivement pratiquée apparaît importante, et cela pour toutes les catégories d'agents. En outre, on constate une tendance à la distribution de primes minorées.

Ainsi, pour les administrateurs civils, 46,7 % des effectifs ont une prime inférieure à 90 % du TRB, 63,4 % une prime inférieure à 95 % du TRB et 75,1 % ont une prime inférieure au taux de référence. En outre, si relativement peu d'administrateurs perçoivent une prime majorée, on constate toutefois que 13,3 % d'entre eux touchent une prime comprise entre 115 et 120 % du TRB. On trouve en fait peu de primes entre 100 et 110% du TRB. Pour les attachés, les gestionnaires semblent plus généreux. Toutefois, plus d'un quart des effectifs ne perçoit qu'une prime comprise entre 80 et 95 % du TRB, et 62,4 % ont une prime inférieure au taux de base. A l'opposé, on peut constater l'importance des effectifs touchant une prime supérieure à 120 % du TRB.

Pour les secrétaires et les adjoints administratifs, la répartition entre les différents taux est plus homogène : 51,7 % des secrétaires administratifs et 42,5 % des adjoints perçoivent une prime inférieure au taux de référence.

Les agents administratifs et les assistants techniques connaissent des taux de primes particulièrement faibles : 49,1 % des agents administratifs et 62,5 % des assistants techniques ont une prime inférieure à 85 % du TRB ; 89,5 % des agents administratifs et 75 % des assistants techniques ont une prime inférieure au taux de base.

Tableau 12. Répartition des primes suivant les taux attribués et suivant les grades - Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale. Administration centrale Emploi

	Administrateur	Attaché	Secrétaire administratif	Adjoint administratif	Agent administratif	Assistant technique
< 80 %	0	1	5,3	6,4	7	12,5
> 80 % et < 85 %	21,7	25,9	14,5	15	42,1	50
> 85 % et < 90 %	25	12,2	9,2	9,4	17,5	0
> 90 % et < 95 %	16,7	8,6	12,1	11,6	12,3	0
>95 % et < 100 %	11,7	14,7	10,6	6,9	10,5	12,5
>100 % et <105 %	5	11,2	11,6	10,3	0	12,5
> 105 % et < 110 %	1,7	5,6	8,7	9,9	1,7	12,5
>110 % et < 115 %	0	4,6	9,7	8,1	5,3	0
> 115 % et < 120 %	13,3	5,6	6,3	5,1	1,7	0
> 120 %	5	10,7	12,1	17,2	1,7	0
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Source : Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale. Rémunérations accessoires. Bilan social 2003.

• *La préfecture de Chambéry*

Comme au ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, le régime indemnitaire des personnels de préfecture est défini par rapport à un taux de base, dénommé ici taux moyen d'objectifs (TMO)⁶⁴ et les primes distribuées peuvent varier autour de ce taux de plus ou moins 20 %, en fonction de la valeur de l'agent. La préfecture de Savoie n'utilise toutefois pas de cette possibilité. Aussi bien les représentants syndicaux que la hiérarchie s'y opposent. En effet, récompenser un agent en lui majorant sa prime de 20 % par rapport au taux moyen implique nécessairement de sanctionner un autre agent en lui retirant 20 %. Or cette nécessaire complémentarité entre les majorations et les réductions de taux est jugée source de tensions et de conflits.

⁶⁴ Le TMO comprend l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, l'indemnité d'administration et de technicité et l'indemnité d'exercice de mission des préfectures.

Si la préfecture de Chambéry ne module pas cette prime, elle a toutefois mis en place en 1997 une prime récompensant l'effort collectif. Le reliquat de fin d'année⁶⁵ est en effet utilisé au titre des « contributions collectives » pour récompenser des équipes ayant dû faire face à des difficultés particulières ou à un surcroît d'activité momentané. Environ 50 agents en bénéficient chaque année, soit 25 % des agents du cadre national des préfectures.

Tableau 13. Répartition du reliquat à la préfecture de Chambéry en 2003⁶⁶

Motifs	Nombre d'agents		Montant du reliquat
	Par motifs	Total	
Compensation d'absences non remplacées	14	49	16 276,6
Renfort service du courrier	4		
Préparation de la globalisation des crédits	7		
Activités exceptionnelles	13		
Contraintes liées à des dossiers spécifiques	6		
Travail en équipe pour le contrôle de la légalité	5		

Source : Document interne à la préfecture de Chambéry

Par ailleurs, les indemnités versées au titre du reliquat peuvent être modulées de manière individuelle. En effet, si leur taux moyen est uniforme quel que soit le thème retenu, chacun des chefs de service concerné peut moduler le montant de la prime allouée à chaque agent en fonction de son implication personnelle dans le thème retenu.

Chaque chef de service affecte en effet à chaque agent concerné par la prime un taux individuel de prime. En 2002, il existait 6 taux différents : le taux plein (égal à 1), le taux à 0,25, le taux à 0,33, le taux à 0,5, le taux à 1,25 et le taux à 1,5. Le taux plein était égal à 421,30 euros. Les primes s'échelonnaient ainsi de 105,32 à 631,95 euros.

⁶⁵ L'enveloppe destinée théoriquement au paiement des heures supplémentaires est peu utilisée dans la mesure où la direction des ressources humaines de la préfecture invite son personnel à récupérer les heures supplémentaires. Les crédits délégués au titre des heures supplémentaires, ainsi que les crédits non consommés au titre des spécificités et des commissions médicales, sont alors affectés à un reliquat de fin d'année.

⁶⁶ On trouvera en annexe un historique de la répartition du reliquat.

Tableau 14. Répartition des agents bénéficiaires de la prime de reliquat selon les taux attribués en 2002

Taux	0,25	0,33	0,5	1	1,25	1,5
Nombre d'agents	2	2	13	27	1	1

Source : Document interne à la préfecture de Chambéry

En 2003, les taux ont été quelque peu modifiés. En effet, les taux à 0,25 et 0,33 ont été supprimés, tandis qu'un nouveau taux est apparu : 0,75. En outre, le montant du taux plein a diminué, il est passé de 421,3 à 350 euros.

Ainsi, le montant minimum de la prime pouvant être alloué a augmenté mais l'éventail des taux de primes s'est resserré.

En 2003, le montant de la prime distribuée s'étageait de 175 euros à 525 euros. Lors du comité technique paritaire local du 9 décembre 2003, la responsable du service des moyens et de la logistique explique que la volonté manifestée par les membres du groupe de travail a été de répartir ce reliquat de manière ciblée plutôt que de le distribuer à tout le monde. Cette volonté croissante de cibler la prime est confirmée dans les chiffres. En effet, le montant moyen annuel de la prime distribuée augmente fortement depuis 1999.

Tableau 15. Montants moyens annuels de la prime de reliquat distribuée depuis 1997 (en euros)

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Prime	381	257,3	191	201,3	218,9	318,4	332,2

Source : Document interne à la préfecture de Chambéry

• **La DDE d'Ille et Vilaine**

A la DDE d'Ille et Vilaine, le régime indemnitaire est composé pour le personnel technique d'une indemnité spécifique de service (ISS)⁶⁷ et d'une prime de rendement⁶⁸, et pour le personnel administratif de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) ou de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT)⁶⁹ suivant le grade considéré.

La prime de rendement est théoriquement modulable en fonction de l'importance du poste et de la qualité des services rendus. La prime effectivement allouée à un agent ne peut être supérieure au double du taux moyen fixé pour chaque grade. La fixation d'un taux moyen permet de déterminer une dotation globale (égale au taux moyen multiplié par les effectifs). Une dotation globale étant allouée a priori, une majoration de la prime de rendement pour un agent implique nécessairement une minoration de cette prime pour un autre agent. Concrètement, à la DDE d'Ille et Vilaine, la prime de rendement n'est pas modulée⁷⁰.

Au sujet des autres indemnités, les critères de modulation des primes diffèrent suivant la catégorie concernée. En ce qui concerne la catégorie A, l'ISS et l'IFTS sont différenciées en fonction de la valeur de l'agent, des résultats obtenus, de l'implication personnelle dans différentes actions (participation à des groupes de travail nationaux ou locaux, formation, etc...) et du niveau du poste.

L'entretien d'évaluation, obligatoire dans la fonction publique depuis 2002, existe depuis une quinzaine d'années au ministère de l'Équipement. Il donne une base à la modulation dans la mesure où il délivre des informations sur l'effort accompli par l'individu dans le cadre de son travail (voir encadré). Toutefois, pour les catégories A, dans la répartition de la prime, l'effort individuel joue à la marge, le critère principal de différenciation étant le niveau d'emploi occupé⁷¹.

⁶⁷ L'indemnité spécifique de service est déterminée en fonction du grade, de l'implantation géographique, du temps de présence, du poste occupé et de la qualité des services rendus. Voir en annexe une présentation de cette indemnité.

⁶⁸ La prime de service et de rendement, allouée aux fonctionnaires techniques du ministère de l'équipement et du logement, a été instituée par le décret n° 72-18 du 5 janvier 1972.

⁶⁹ Cette indemnité a été présentée dans le chapitre 3. Section 2.

⁷⁰ Selon le responsable des ressources humaines de la DDE d'Ille et Vilaine, cela est vrai dans la plupart des services de l'équipement.

⁷¹ Voir ci-dessus, paragraphe 2.2.

Encadré 10. L'entretien d'évaluation à la DDE d'Ille et Vilaine

L'entretien d'évaluation fournit des indications sur la valeur de l'agent, sur les résultats obtenus et sur l'implication professionnelle. Il est réalisé par le supérieur hiérarchique direct et comprend 5 volets.

Le premier volet s'intéresse au contexte (politique, environnement, organisation, moyens, coopération interne ou externe).

Le deuxième volet est relatif à la réalisation des objectifs et aux actions conduites.

Le troisième volet concerne les contributions aux compétences collectives (formation reçue ou donnée, participation au développement des compétences et connaissances, capacité à créer une dynamique de groupe, capacité à s'insérer dans un groupe).

Le quatrième volet porte sur les contributions au fonctionnement du service (force de proposition, communication et participation à des groupes de travail stratégiques, vie sociale, intérim...).

Enfin, le cinquième volet touche à l'évaluation des compétences et connaissances professionnelles.

Pour les agents de catégorie B et C, les critères de modulation ne sont pas clairement définis.

Ainsi, dans une note interne relative à la politique de détermination des coefficients individuels pour les techniciens, contrôleurs et dessinateurs, il est seulement indiqué que « le coefficient est de 1 pour l'agent qui donne toute satisfaction dans l'exercice de ses fonctions. Un coefficient minoré (0,95 ou 0,90) doit sanctionner une qualité de service qui doit être améliorée. Un coefficient < à 0,90 peut être également proposé dans des cas dûment justifiés ». Cette note ne fait pas mention des coefficients majorés.

Pour les techniciens supérieurs, les contrôleurs et les dessinateurs⁷², le coefficient individuel s'échelonne théoriquement de 0,90 à 1,10. Les montants de l'ISS relatifs aux différents coefficients hiérarchiques sont indiqués dans le tableau suivant.

⁷² Les techniciens et les contrôleurs appartiennent à la catégorie B ; les dessinateurs à la catégorie C.

Tableau 16. Montants annuels de l'indemnité spécifique de service en fonction du grade et du coefficient individuel en 2003 (en euros) - DDE D'Ille et Vilaine

Coefficient individuel	0,90	0,95	1	1,05	1,1	Ecart maximum
Technicien supérieur en chef	4943,8	5218,46	5493,12	5767,78	6042,43	1098,62
Technicien supérieur principal						
Technicien supérieur	3244,38	3424,62	3604,86	3785,10	3965,34	720,98
Contrôleur principal des travaux publics de l'Etat (TPE)	4943,81	5218,46	5493,12	5767,78	6042,43	1098,62
Contrôleur des TPE	2317,41	2446,15	2574,9	2703,64	2832,39	514,98
Dessinateur	2317,41	2446,15	2574,9	2703,64	2832,39	514,98

Source : Document interne à la DDE d'Ille et Vilaine.

Pour les dessinateurs, la circulaire en date du 11 juillet 2003 relative aux règles de gestion de l'ISS recommande toutefois de réduire l'écart entre le minimum et le maximum de la modulation individuelle, et précise qu'une fourchette de coefficient allant de 0,95 à 1,05 semble davantage appropriée.

Les possibilités de modulation de la prime sont loin d'être épuisées à la DDE d'Ille et Vilaine. Pour les techniciens, les contrôleurs et les dessinateurs, la modulation de la prime est de fait presque inexistante. En effet, au sein de la catégorie technicien supérieur en chef et technicien supérieur principal, 2 agents sur un total de 49 (soit 4,1 %) ont une prime majorée coefficient 1,05. Au sein de la catégorie technicien supérieur, 1 agent sur un total de 48 (soit 2,1 %) a une prime minorée coefficient 0,90. Parmi les contrôleurs principaux et les contrôleurs des travaux publics de l'Etat, 2 agents sur un total de 88 (soit 2,3 %) ont une prime minorée coefficient 0,95. Enfin, parmi les dessinateurs, 1 agent sur un total de 73 (soit 1,4 %) a une prime minorée coefficient 0,95.

En ce qui concerne les secrétaires administratifs et les adjoints, l'indemnité d'administration et de technicité est également modulable. De la même manière que pour les personnels techniques, la prime n'est toutefois que peu modulée. Ainsi, sur un total de 40, seuls 4 secrétaires administratifs ont une prime modulée : 2 une prime minorée et 2 une prime majorée.

Il apparaît en fait que la modulation de la prime constitue davantage un moyen de sanctionner des agents qui ne rendent pas les services attendus relativement à leur grade qu'une manière de récompenser des agents particulièrement compétents. Cependant, des coefficients majorés sont parfois affectés à des agents lorsque ces derniers ont dû faire face à une surcharge de travail liée, par exemple, à l'absence d'un collègue. Cette répartition de la prime s'explique par le fait que si l'encadrement peut reconnaître un « mauvais agent », il a des difficultés à différencier un « bon agent » d'un « excellent agent ». De plus, pour les catégories B et C, l'écart de rémunération entre l'ISS coefficient 0,90 et l'ISS coefficient 1,10 est relativement faible.

Ainsi, d'un point de vue incitatif, la prime est sans doute trop faible pour être efficace. En revanche, d'un point de vue symbolique, l'attribution de la prime à tel agent plutôt qu'à tel autre peut générer des tensions susceptibles d'entraver la bonne marche du service.

• *La mairie de Rennes*

Comme à la DDE d'Ille et Vilaine, le régime indemnitaire de la mairie de Rennes est principalement composé d'une part de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et de l'indemnité d'administration et de technicité pour le personnel administratif, d'autre part de l'indemnité spécifique de service pour le personnel technique. En outre, une prime de rentabilité et de service a été mise en place en 2004 dans la filière administrative ; cette prime existe depuis plusieurs années dans la filière technique. Cette prime peut être accordée de manière durable ou ponctuelle. Lorsqu'elle est accordée de manière durable, elle est déterminée en fonction des caractéristiques de l'emploi occupé⁷³. Lorsqu'elle est attribuée de manière ponctuelle, elle permet de récompenser des personnes qui ont eu en charge des dossiers particulièrement lourds à gérer ou qui ont dû mettre en œuvre une expertise particulière. Du fait de la récente apparition dans la filière administrative de cette prime, seul un agent a bénéficié ponctuellement de cette prime en 2004, pour avoir renégocié la délégation service public de la gestion de l'eau. Ainsi, de la même manière qu'à la préfecture de Chambéry et qu'à la DDE d'Ille et Vilaine, cette prime a pour objectif d'indemniser une charge de travail particulièrement importante.

⁷³ Voir ci-dessus.

• **Le CHU de Rennes**

Il existe de nombreuses primes dans la fonction publique hospitalière. On peut en effet en dénombrer plus d'une trentaine. Sans faire état de toutes les primes existantes, nous étudierons les principales primes suivantes : la prime de service, l'indemnité technique, la prime de laboratoire, les indemnités pour travaux supplémentaires et la prime de responsabilité.

Dans la fonction publique hospitalière, les personnels bénéficient d'une prime de service annuelle. L'arrêté du 24 mars 1967 précise que cette prime est liée « à l'accroissement de la productivité de leur travail ». Son taux moyen est fixé à 7,5 % du traitement brut du fonctionnaire, et il peut atteindre 17 %. La circulaire du 24 mai 1967 précise les modalités de son attribution. Cette circulaire rappelle que la répartition de la prime « doit tenir compte de la qualité des services rendus et de l'assiduité manifestée par chaque agent ». Deux critères sont ainsi pris en compte pour en déterminer le montant :

- la notation : la prime de service ne peut être attribuée aux agents ayant une note inférieure à 12,5. Au-delà, de cette note, le taux doit varier en fonction des notes obtenues.
- la présence : le montant de la prime est clairement lié à l'assiduité de l'agent. Ainsi, il est retiré 1/140^{ème} de la prime pour toute journée d'absence⁷⁴.

Enfin, le produit des abattements pour journées d'absence est normalement utilisé pour allouer un complément de prime aux agents les plus méritants, soit parce qu'ils sont dans des services où les sujétions sont particulièrement lourdes, soit par qu'ils ont eu un surcroît de travail évident lié aux absences de leurs collègues.

Au CHU de Rennes, la réglementation en vigueur est partiellement appliquée. En effet, la notation et le nombre de jours de présence interviennent dans la détermination du taux de prime. En revanche, le reliquat de la prime de service est distribué de manière égalitaire.

⁷⁴ Ne sont pas comptabilisées les absences pour congé annuel et pour déplacements motivés par l'intérêt du service.

Par ailleurs, pour les ingénieurs hospitaliers et pour les adjoints techniques hospitaliers, la prime de service a été remplacée respectivement par une prime de technicité et une indemnité forfaitaire technique. Ces deux primes peuvent atteindre 40 % du traitement brut de l'agent⁷⁵ et ne peuvent descendre en deçà de 20 % du traitement brut.

Le CHU de Rennes est actuellement en train de mener une réflexion sur les critères de majoration de la prime. Deux options sont pour le moment envisagées : la prise en compte de l'ancienneté ou la prise en compte de l'évaluation de l'agent. Cette deuxième solution est préférée aussi bien au niveau de la direction des ressources humaines, que du point de vue des agents évaluateurs qui considèrent que l'ancienneté est déjà suffisamment importante dans la détermination de la rémunération. Le montant de la prime dépendrait ainsi de plusieurs éléments :

- le degré de réalisation des objectifs préalablement fixés,
- le niveau d'encadrement,
- le niveau de technicité,
- l'exercice de nouvelles professions.

La prime de laboratoire, instituée par l'arrêté du 7 mai 1958, est une prime allouée aux personnels affectés aux laboratoires hospitaliers - à l'exception des chefs de laboratoire - au titre de leur participation aux recettes réalisées par ces établissements, à l'occasion d'analyses ou de travaux effectués pour le compte d'autres collectivités.

Le montant de la prime attribuée aux personnels de laboratoire ne peut dépasser pour chacun des agents 15 % du traitement moyen de son grade. La prime a pour base de calcul les recettes que font les laboratoires à l'occasion d'actes effectués pour les collectivités externes. Un pourcentage de ces recettes peut ensuite être alloué aux agents du laboratoire qui participent à la production de ces actes ; ce pourcentage ne peut excéder 18,75 % des recettes.

La prime de laboratoire peut être théoriquement modulée en fonction de la quantité et de la qualité de travail que réalise chacun des agents du laboratoire dans la production d'actes pour des collectivités externes. Cette possibilité de modulation est peu usitée dans les hôpitaux.

⁷⁵ Pour les adjoints techniques, le taux maximal était de 30 %, il est passé récemment à 40 %.

Au CHU de Rennes, la prime est distribuée de manière égalitaire à tout le laboratoire, même à ceux qui ne participent pas ou peu à la production de ces analyses.

Comme dans les fonctions publiques d'Etat et territoriale, des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) sont allouées aux agents de catégorie A (c'est-à-dire aux attachés d'administration hospitalière) et aux agents de catégorie B (adjoints des cadres hospitaliers, et secrétaires médicaux). Il est défini pour chaque catégorie d'agent un taux moyen et un taux maximum, le taux maximum étant deux fois plus important que le taux moyen.

Tableau 17. Taux moyens et maximums annuels de l'IFTS suivant les catégories (en euros) - CHU de Rennes

	Taux moyen	Taux maximum
Catégorie A	1067	2134
Catégorie B	699,74	1399,48

Source : Document interne au CHU de Rennes

Au CHU de Rennes, la modulation s'effectue à partir d'une fiche d'appréciation ; deux critères sont pris en compte pour la modulation :

- le nombre d'heures supplémentaires,
- l'investissement personnel de l'agent dans son travail.

Enfin, une indemnité de responsabilité est attribuée aux personnels de direction des établissements publics de santé. Actuellement, les directeurs d'hôpitaux sont classés en 4 classes. Ils bénéficient d'une indemnité annuelle modulée en 3 taux - moyen, normal et majoré⁷⁶ -, compte tenu des appréciations et des fonctions exercées.

⁷⁶ Pour certains emplois, par exemple directeurs généraux de centres hospitaliers régionaux, ces taux sont plus importants.

Tableau 18. Taux annuels de l'indemnité de responsabilité des personnels de direction des établissements publics

Classes	Taux moyen	Taux normal	Taux majoré
4 ^{ème} classe	2 061,41	4 123,33	6 198,97
3 ^{ème} classe	2 473,21	4 946,58	7 436,67
2 ^{ème} classe	2 908,44	5 437,59	8 176,16
1 ^{ème} classe	3 304,90	6 609,65	9 940,19

Source : Arrêté du 26 février 2004

La structuration du corps et le régime indemnitaire des directeurs d'hôpitaux sont en cours de modification. Le protocole d'accord prévoit d'aligner la structure du corps des directeurs sur celle des administrateurs civils. Il y aura ainsi deux grades : classe normale et hors classe. Il est également prévu une modification du régime indemnitaire. Le régime indemnitaire, revalorisé et modulé entre une part fixe et un taux plafond, se substituera au régime actuel de la prime de service et de l'indemnité de responsabilité. La part variable, déterminée en fonction de l'évaluation du directeur, sera importante, dans la mesure où elle sera plus élevée que la part fixe, sauf pour les directeurs adjoints de classe normale.

Tableau 19. Nouveau régime indemnitaire des directeurs d'hôpitaux (taux annuels en euros)

	Part fixe	Part variable
Directeurs généraux des hospices civils de Lyon et de l'Assistance publique à Marseille	15 000	Jusqu'à 20 000
Directeurs généraux des centres hospitaliers régionaux	13 000	Jusqu'à 20 500
Dir. Chef d'établissement hors classe	13 000	Jusqu'à 13 500
Dir. Chef d'établissement classe normale	12 000	Jusqu'à 11 000
Dir. Adjoint hors classe	11 000	Jusqu'à 11 000
Dir. Adjoint classe normale	9 500	Jusqu'à 8 500

Source : Document interne au CHU de Rennes

La part fixe constituera « le taux incompressible dont doit bénéficier un directeur en compensation de sa responsabilité quelle que soit son évaluation ». La part variable dépendra de l'évaluation du directeur.

Pour permettre d'apprécier la valeur d'un directeur, un programme de formation à l'évaluation devra être réalisé de manière à ce que soient définis pour chaque directeur les principes suivants :

- fixation des objectifs et indicateurs de résultats et de moyens nécessaires,
- périodicité de l'évaluation,
- appréciation des compétences et des aptitudes personnelles.

La marge de variation annuelle sera de plus ou moins 20 % par rapport au montant acquis l'année antérieure.

De plus, une prime spécifique de 10 000 euros sera attribuée aux directeurs exerçant dans des hôpitaux dont la situation est jugée particulièrement difficile, et pour les postes dont la vacance est jugée anormalement longue.

Au vu de ces quelques exemples, il apparaît que ces différentes primes ont pour objectif de prendre en compte la charge de travail dans la rémunération des agents. On peut alors s'interroger sur la capacité incitative de ces primes.

2.1.2. L'efficacité incitative des primes

Au niveau des principes affichés, quelques primes de la fonction publique peuvent s'interpréter à l'aune des modèles de rémunération à la performance. En effet, certaines primes peuvent a priori s'expliquer au regard des modèles de la rémunération au mérite, du tournoi, ou encore de la rémunération à la performance collective. En effet, certaines administrations tentent de relier la rémunération des agents au degré de réalisation des objectifs préalablement définis. De plus, de la même manière que dans le modèle du tournoi, les différents agents sont en compétition pour l'obtention d'un bonus salarial dans la mesure où une dotation indemnitaire est attribuée et répartie entre des agents en fonction de leur niveau d'effort comparé⁷⁷. Enfin, certaines administrations, comme la préfecture de Chambéry, récompensent un effort collectif.

⁷⁷ Le régime indemnitaire du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, les primes de reliquat de la préfecture de Chambéry, certaines primes de la DDE d'Ille et Vilaine, les primes de rendement distribuées à la mairie de Rennes peuvent s'interpréter à l'aune d'un tel modèle.

On peut toutefois douter de l'efficacité incitative de ces primes au regard des modèles de rémunération à la performance. En effet, pour qu'un système incitatif fonctionne correctement, il faut que les règles du jeu soient énoncées a priori. Or, dans les cas précédemment cités, aucune règle précisant sous quelles conditions les agents pourraient obtenir la prime n'est énoncée. Outre l'absence de critères d'évaluation bien définis, il semble que dans quelques administrations, il y ait un déficit d'information au sujet des règles relatives à la détermination des primes et indemnités. Ainsi, un agent de la préfecture de Chambéry ne semblait que vaguement connaître les critères présidant à la détermination des primes et révélait ignorer les raisons qui l'avaient amené à bénéficier de certaines primes. De même, P. Ardanaz, sous-directeur du Budget et des interventions financières du ministère des Affaires étrangères, au sujet de la modulation indemnitaire dans son ministère⁷⁸ pense que « tout le monde n'est pas au courant de l'existence de cette modulation ». Sa collègue corrobore et considère que si de nombreux agents connaissent cette règle de rémunération, certains l'ignorent.

De fait, dans de nombreux cas, le versement de ces primes n'est pas tant lié à des motivations personnelles qui pousseraient un individu, ou un service, à se démarquer de ses pairs grâce à un effort soutenu, qu'aux nécessités du service qui contraignent un agent ou une équipe à fournir un surplus d'effort. Ainsi, au sujet de la prime de reliquat de la préfecture de Chambéry, c'est bien la nécessité de mettre en œuvre la LOLF qui a permis à sept agents d'obtenir la prime de reliquat au titre de la préparation de la globalisation des crédits, et non la volonté de ces agents de se distinguer par un effort soutenu. A ce titre, le pouvoir incitatif de cette prime ne peut agir que sur le long terme. Dans ce sens, elle permettrait de récompenser a posteriori des agents qui ont eu à fournir une charge de travail particulièrement importante, et ainsi d'établir un rapport équitable entre les contributions au travail et les rétributions.

Ainsi, si les primes ont pour objectif de récompenser un niveau d'effort soutenu, leur mise en œuvre s'éloigne singulièrement des principes de base de détermination de la rémunération au mérite. Au regard des quelques exemples étudiés, peu d'administrations relient clairement les primes et indemnités à la réalisation des résultats préalablement fixés

⁷⁸ Il existe une modulation indemnitaire au ministère des Affaires étrangères, mais de faible ampleur. Deux fois par an, les chefs de service disposent d'une enveloppe indemnitaire qu'ils peuvent répartir de manière différenciée aux agents.

dans le cadre des entretiens d'évaluation⁷⁹. La modulation des primes est davantage utilisée soit comme un moyen de sanctionner des agents particulièrement tire-au-flanc, soit comme une manière de récompenser des agents qui ont dû faire face à une charge de travail particulièrement importante. Ainsi, la DDE d'Ille et Vilaine considère que l'absence d'un collègue implique une charge de travail importante pour le collègue présent ; d'autres administrations récompensent la présence, l'assiduité, l'implication personnelle ou encore le fait d'avoir eu à traiter un dossier particulièrement lourd⁸⁰.

Plusieurs raisons expliquent la faiblesse des primes à la performance et la difficulté pour les gestionnaires d'introduire un tel mode de rémunération dans la fonction publique. Certaines de ces raisons ne sont pas spécifiques à la fonction publique. La rémunération au mérite, c'est-à-dire en fonction de la réalisation des résultats préalablement fixés dans le cadre d'entretiens d'évaluation, présente toujours une part de subjectivité et peut alors être source d'iniquité et de contestations (Roussel, op. cit., p. 83). Les gestionnaires, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé, peuvent alors se montrer réticents à réaliser des différenciations salariales. Cette réticence sera d'autant plus importante que l'esprit de coopération est nécessaire à la bonne marche du service.

D'autres raisons concernent davantage la fonction publique. La difficulté à définir les objectifs mêmes de l'activité, et en conséquence des indicateurs de performance, est une raison avancée par certains gestionnaires de la fonction publique pour expliquer la faiblesse de la différenciation indemnitaire. Ainsi, au ministère des Affaires étrangères, la collaboratrice de P. Ardanaz révèle sa difficulté à fixer des objectifs quantitatifs aux agents dans les fiches d'évaluation : « honnêtement, il y a beaucoup de situations, où matériellement, je ne vois pas ce que je pourrais proposer comme objectifs. On n'est pas à La Poste, où l'on a des programmes à vendre ou un nombre de plans épargne logement à ouvrir ... ». P. Ardanaz précise en outre, que si dans certains ministères, les objectifs sont relativement aisés à définir⁸¹, la chose est plus compliquée au ministère des Affaires étrangères : « nous, tout ce

⁷⁹ La prime de responsabilité pour les directeurs d'hôpitaux s'inscrit dans une telle démarche. Elle n'avait malheureusement pas encore été expérimentée au moment de notre enquête.

⁸⁰ C'est le cas, par exemple, du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, de la mairie de Rennes, de la préfecture de Chambéry et du CHU de Rennes.

⁸¹ P. Ardanaz fait ici référence au ministère de l'Intérieur. Cette vision ne fait toutefois sans doute pas l'objet d'un consensus au sein de ce ministère. L'article « La grogne des policiers contre la « culture du résultat » relate les critiques et les difficultés relatives à la mise en place d'indicateurs de résultats dans la police (Le Monde, Samedi 6 décembre 2003).

qu'on a à vendre, c'est l'image de la France. Comment mesurer ce produit, comment mesurer son évolution ? Est-ce que cela dépend vraiment des agents ? ». Ainsi, P. Ardanaz explique la faiblesse de la modulation indemnitaire dans son ministère⁸² par la difficulté à définir des critères objectifs. Il précise en outre que si la modulation est plus importante dans certains services, notamment au service de la traduction, c'est parce que le travail fourni est plus facile à objectiver⁸³.

M. Bacache (2002) met également en évidence la difficulté à définir des objectifs dans la fonction publique et mentionne l'expérience, initiée aux Etats-Unis en 1987, d'une commission composée de 14 personnes dont le but était de définir les objectifs de la justice dans le domaine judiciaire. Après un an, cette commission est parvenue à la conclusion selon laquelle « il n'existait pas de consensus sur les objectifs assignés au système judiciaire, pas plus que sur ce que signifie la « performance » des juridictions et encore bien moins sur la façon dont il conviendrait de mesurer cette performance » (Bacache, op. cit., p. 179-180)⁸⁴.

Pour en revenir à la fonction publique en France, en supposant les objectifs définis, il reste en effet à construire des indicateurs pertinents. La difficulté provient alors de la multiplicité des objectifs, parfois contradictoires : « l'objectif de la justice n'est pas univoque mais multiple : on demande au juge d'être à la fois rapide, non-discriminant, accessible, transparent dans ses décisions, etc. Ainsi un indicateur de performance qui se résumerait à une mesure de la rapidité de traitement des affaires créerait un effet distorsif en incitant les juges à améliorer la rapidité de traitement aux dépens d'une autre dimension de la qualité, par exemple la précision du jugement » (Bacache, op. cit., p. 189). Dans le secteur privé, la conciliation entre les objectifs de qualité et de productivité soulève aussi des difficultés dans l'évaluation des performances, mais le bien produit ou le service prodigué ne présentent pas un caractère aussi multidimensionnel que celui des services délivrés par le secteur public. J.-M. Weller (2002a), en étudiant la modernisation dans une caisse d'allocations familiales, observe l'implantation d'une nouvelle forme d'évaluation du travail dans le service, fondée

⁸² P. Ardanaz considère qu'en moyenne, la modulation indemnitaire représenterait 3 % de l'ensemble des primes.

⁸³ Dans le cas du service de la traduction, ce sont le nombre de dossiers traités qui permettent une objectivation de la quantité de travail effectué.

⁸⁴ En 1990, la commission a finalement dégagé cinq objectifs généraux (l'accès à la justice, la rapidité, l'égalité, l'impartialité et l'intégrité, l'indépendance et la confiance du public) subdivisés en 23 normes de qualités et proposé 75 indicateurs pour mesurer ces objectifs (Voir M. Bacache, op. cit.).

sur la productivité (c'est-à-dire déterminée en fonction du nombre de dossiers réalisés). Cette exigence de productivité apparaît en conflit avec la nature relationnelle du travail et avec la nécessité de prendre en compte les spécificités de chacun des usagers. Il note, par ailleurs, que « la relation de service entre agents et usagers comprend des échanges de civilités qui, s'ils demeurent improductifs au regard de la seule rationalité économique, n'en occupent pas moins une place importante, parfois même centrale, quand il s'agit d'usagers démunis ou de personnes trop loquaces dont les guichetiers ne parviennent pas à se débarrasser » (Weller, 1998, p. 373).

M. Bacache (op. cit.) a mis en avant et formalisé une autre explication à la faiblesse des primes à la performance dans la fonction publique : la co-production du service public par l'agent et l'utilisateur. En effet, une des spécificités du service public est que l'utilisateur participe à la production du service : « l'utilisateur du service public n'est pas un simple client mais un co-producteur du service au double sens qu'il fournit un effort pour aider l'agent à produire et que son type (ou sa productivité) affecte la productivité du fonctionnaire » (Bacache, op. cit., p. 212). L'exemple le plus évident de cette assertion est celui de l'enseignant et de son élève. En effet, la productivité de l'enseignant dépend d'une part des capacités de l'élève et d'autre part de l'effort de l'élève. Dans un tel contexte, une prime à la performance incite les fonctionnaires à privilégier les agents les plus productifs. Selon M. Bacache (op. cit., p. 213), « une prime à l'efficacité encourage l'agent à différencier son effort suivant les usagers et à allouer son effort à l'utilisateur le plus productif au sens du plus rémunérateur ». Ainsi, pour reprendre l'exemple de l'enseignement, une prime en fonction de la réussite de chaque élève au baccalauréat inciterait l'enseignant à ne s'occuper que de certains élèves ; les élèves susceptibles d'obtenir le baccalauréat sans le concours de l'enseignant et les élèves n'ayant aucune chance de réussite seraient délaissés (Bacache, op. cit., p. 211). Une telle pratique serait alors génératrice d'inégalités.

Si les primes à la performance sont peu présentes dans la fonction publique, c'est donc parce qu'elles contreviendraient au principe de l'égalité de traitement des usagers.

La rémunération à la performance est encore à un stade embryonnaire dans la fonction publique : peu d'administrations modulent les primes en fonction des mérites respectifs des agents. D'autres critères interviennent alors dans la modulation des primes : les responsabilités exercées et le niveau de technicité requis par les emplois.

2.2. Les responsabilités et la technicité comme critères de différenciation des primes

Plusieurs administrations ont récemment mis en place une différenciation des primes suivant les fonctions exercées. Dans ce cadre, la modulation des primes concerne principalement la catégorie A⁸⁵. Les responsabilités, notamment managériales, et le niveau de technicité sont alors des critères privilégiés de différenciation des primes. Les primes ont ainsi pour objectif de différencier la rémunération d'agents de même grade, mais dont l'emploi appelle des responsabilités différentes.

Ainsi, le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, la préfecture de Chambéry, la DDE d'Ille et Vilaine, la mairie de Rennes ou encore le conseil général d'Ille et Vilaine prennent en compte la responsabilité et/ou le niveau de technicité dans la détermination du niveau des primes.

• *Le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale*

Le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale verse une prime annuelle de responsabilité ou prime d'encadrement aux agents occupant un poste d'adjoint au sous-directeur, de chef de bureau ou de mission et d'adjoint d'un chef de bureau dont l'effectif est supérieur à dix personnes. Pour les adjoints au sous-directeur et les chefs de bureau, l'enveloppe indemnitaire est calculée sur la base de 2250 euros par personne éligible. L'attribution individuelle peut s'étager de 1500 à 3500 euros. Pour les adjoints d'un chef de bureau, l'enveloppe est calculée sur la base de 800 euros par personne éligible et l'attribution individuelle doit se situer dans une fourchette comprise entre 400 et 1200 euros.

• *La DDE d'Ille et Vilaine*

A la DDE d'Ille et Vilaine, si l'indemnité spécifique de service, destinée au personnel technique, et l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, destinée au personnel administratif de catégorie A, peuvent être différenciées en fonction des résultats obtenus ou de l'implication personnelle de l'agent, le critère principal de différenciation de ces primes est le niveau du poste. Ce dernier est alors appréhendé à travers le niveau de responsabilité (nombre

⁸⁵ Seule la préfecture de Chambéry a introduit une modulation fonctionnelle pour les catégories B et C.

de personnes sous la responsabilité de l'agent) et le degré d'exposition du poste (réunions, relations avec des élus importants).

Le degré de modulation diffère suivant la filière considérée. En effet, l'écart entre les primes minimales et maximales est relativement important dans la filière technique, mais reste encore faible dans la filière administrative.

Au sein de la filière technique, pour les ingénieurs, le coefficient de modulation s'échelonne théoriquement de 0,85 à 1,15. A la DDE d'Ille et Vilaine, le coefficient de modulation s'échelonne plutôt de 0,90 à 1,10. Pour un ingénieur des travaux publics de l'Etat, le montant annuel de base de l'indemnité (c'est-à-dire avec un coefficient individuel égal à 1) est égal à 8583 euros. L'écart théorique entre un agent qui perçoit la prime maximale et un agent qui perçoit la prime minimale est de 2574,9 euros.

A la DDE d'Ille et Vilaine, l'écart maximum - c'est-à-dire entre un agent qui perçoit l'indemnité relative au coefficient 1,05 et un agent qui perçoit l'indemnité relative au coefficient 0,90 - est égal à 1287,45 euros.

Tableau 20. Montants annuels de l'indemnité spécifique de service en fonction du coefficient hiérarchique pour un ingénieur des travaux publics de l'Etat (en euros).

Coefficient individuel	0,85	0,9	0,95	1	1,05	1,1	1,15
Montant de la prime	7295,55	7724,7	8153,85	8583	9012,15	9441,3	9870,45

Source : Document interne à la DDE d'Ille et Vilaine

On dénombre 29 ingénieurs des travaux publics de l'Etat à la DDE d'Ille et Vilaine. En 2003, 62,1 % d'entre eux ont eu le montant de base de l'indemnité, 27,6 % une prime majorée (coefficient 1,05), et 10,34 % une prime minorée.

Au sein de la filière administrative, une dotation indemnitaire moyenne est définie pour chacun des grades d'attaché. Un coefficient individuel de modulation est ensuite appliqué sur la moitié de la dotation indemnitaire. Les coefficients individuels peuvent s'étager théoriquement de 0,80 à 1,20. La dotation indemnitaire moyenne d'un attaché $\geq 9^{\text{ème}}$ échelon était en 2003 de 6000 euros. Ainsi, l'écart annuel entre le montant de la prime

maximale et celui de la prime minimale est de 1200 euros. Pour un attaché < 9^{ème} échelon, la dotation indemnitaire était de 5530 euros, l'écart maximal étant ainsi de 1106 euros.

En 2003, à la DDE d'Ille et Vilaine, le coefficient individuel s'est échelonné de 0,95 à 1,05, ce qui portait l'écart entre le montant maximum et minimum de la prime à 300 euros pour les attachés ≥ 9^{ème} échelon, et à 276,5 pour les attachés < 9^{ème} échelon. Sur un total de dix-sept attachés, trois agents (soit 17,6 %) ont eu un coefficient minoré égal à 0,95, et trois agents un coefficient majoré de 1,05. Les onze derniers agents ont eu une prime coefficient 1.

Ainsi, 35,2 % des attachés ont ainsi connu une modulation de leur prime, ce qui n'est pas négligeable. Toutefois, les sommes en jeu sont faibles. En effet, une différence de 300 euros entre un « bon agent » et un agent « moyen » est peu significative. La difficulté réside dans la faiblesse des effectifs. La DDE prévoit une modulation plus importante. En effet, la modulation ne se fera plus au niveau départemental, mais au niveau régional. Les quatre DDE de la région Bretagne comptent ainsi jouer sur un effectif plus important pour renforcer la modulation.

• La préfecture de Chambéry

A la préfecture de Chambéry, les primes sont différenciées en fonction de l'emploi occupé non seulement pour les agents de catégorie A mais également pour les agents des catégories B et C. Si pour la catégorie A, les responsabilités constituent toujours le critère principal de différenciation, ce sont davantage les sujétions qui permettent la modulation des primes des catégories B et C.

En complément du régime indemnitaire de base qui définit un taux moyen d'objectifs (TMO), des indemnités de spécificité ont en effet été créées en 1997 en conformité avec la circulaire du 31 décembre 1996 relative au régime indemnitaire des personnels de préfecture. Le montant de l'enveloppe des spécificités est calculé sur le TMO de l'année précédente. Il correspond à 6 % du TMO en n-1. L'enveloppe des spécificités est utilisée pour indemniser trois types de fonctions : l'accueil du public, les fonctions impliquant des sujétions particulières, notamment celles liées aux contraintes horaires, et les fonctions impliquant des responsabilités particulières.

Les critères définis dans la circulaire du 31 octobre 1996 pour prétendre à une indemnité de spécificité « fonctions d'accueil du public » sont les suivants : horaires particuliers, spécialisation obligatoire, exercice de l'activité dans des lieux divers (hors des locaux traditionnels de la préfecture), exercice permanent de la fonction, exercice effectif de l'activité derrière un guichet, et exercice permanent de l'accueil téléphonique⁸⁶. Les fonctions d'accueil concernent ainsi l'accueil général de la préfecture (huissiers, hôtesse d'accueil), certains personnels du bureau de la circulation (guichets, accueil, régie, télétransmission), du bureau de l'état civil, des naturalisations et des étrangers (accueil et guichets).

La circulaire du 31 octobre 1996 précise que ces indemnités peuvent également être allouées aux agents qui connaissent des horaires en dépassement ou décalés de façon régulière et importante, aux agents qui ont des permanences le week-end et la nuit et enfin aux agents qui ont un régime de travail atypique et qui réalisent des tâches variées (comme les personnels de maison, d'entretien et de gardiennage). Les sujétions particulières concernent certains secrétariats à contraintes lourdes (le secrétariat du préfet, le secrétariat général, les secrétariats des sous-préfets, les secrétariats d'arrondissement ainsi que les secrétariats du bureau du cabinet), les rédacteurs du bureau du cabinet, l'attaché de presse et les agents de la documentation-presse, certains personnels de résidence ou du service intérieur, l'animatrice de formation, l'administrateur du réseau informatique, le webmestre et les agents du bureau du personnel et de la modernisation.

Les critères principaux spécifiant les postes à responsabilités particulières sont d'une part l'encadrement et l'animation d'une équipe, et d'autre part l'exercice d'une compétence particulière et la prise en compte de la responsabilité comptable. Les responsabilités particulières concernent ainsi les directeurs, les chefs de service, les chefs de bureau et les secrétaires en chef des sous-préfectures, mais aussi des fonctions qui méritent par leur nature, d'être intégrées dans ce décompte comme celles de contrôleur de gestion, veilleurs de nuit ou ACMO⁸⁷. Cette prime n'est en fait pas réservée à la seule catégorie A, mais, étant principalement liée au niveau d'encadrement hiérarchique, elle est de fait davantage attribuée aux catégories A qu'aux autres catégories de personnel

⁸⁶ Un seul de ces critères suffit à bénéficier d'une majoration du montant indemnitaire.

⁸⁷ L'ACMO est l'agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité.

Les indemnités sont modulées en fonction des niveaux de contraintes ou de responsabilités assumées. Les montants des primes versées sont ainsi très variables selon les situations, y compris à l'intérieur des trois grandes catégories de postes éligibles. Ainsi, au sein de la catégorie « responsabilités particulières », les secrétaires en chef de sous-préfecture reçoivent une prime de 866 euros, près de quatre fois plus élevée que la prime versée aux adjoints de chefs de bureau (232 euros). Au sein de la catégorie « sujétions particulières », les différences dans les montants des primes attribuées sont également importantes. Enfin, au sein de la catégorie « accueil », les agents des guichets cartes grises ou de l'accueil direct des étrangers perçoivent une prime d'un montant une fois et demie plus important que les autres (permis de conduire, passeports, CNI, ou naturalisations).

La prime de spécificités est distribuée de façon relativement sélective. En 2003, 36,07% des agents bénéficiaient de cette prime : 12,4 % de la prime « fonctions d'accueil », 8,3 % de la prime « sujétions particulières » et 15,4 % de la prime de responsabilité.

• *La mairie de Rennes*

A la mairie de Rennes, ainsi qu'à Rennes Métropole⁸⁸, l'IFTS est différenciée en fonction de l'emploi occupé pour les catégories A. Le niveau du poste est apprécié à travers le niveau d'encadrement et à travers, de façon plus subsidiaire, le niveau de technicité exigé. S'agissant des grades attachés, attachés principaux et directeurs, 5 niveaux ont été définis. La catégorie 1, à laquelle correspond le niveau indemnitaire le plus élevé, concerne les responsables des directions stratégiques qui gèrent des effectifs importants et qui ont des fortes compétences, comme les directeurs des ressources humaines, des services financiers ou juridiques. La catégorie 2 comprend les directeurs ayant plusieurs services sous leur responsabilité. La catégorie 3 regroupe les directeurs adjoints ou les responsables de service. On trouve dans cette catégorie principalement des attachés principaux, dans la mesure où, même si la prime ne dépend pas du grade, il existe une certaine correspondance entre le niveau du grade et l'importance de la fonction occupée. La catégorie 4 intéresse les attachés, qui ont un certain niveau d'expertise. La catégorie 5 rassemble les attachés débutants.

⁸⁸ La mairie de Rennes et Rennes Métropole suivent une politique commune en matière de rémunération.

Tableau 21. Echelle de responsabilité des agents du cadre d'emploi des attachés territoriaux

	Intitulé de la fonction	Mission	Indicateur
Niveau N ¹	Directeur général	Assume la responsabilité administrative de la collectivité	Rend compte de ses actes directement auprès du Président
Niveau I	Responsable d'une direction stratégique	Assume la responsabilité d'une direction générale	<ul style="list-style-type: none"> • Effectif élevé • Rend compte de ses actes directement auprès du directeur général des services • Gestion d'une commission et relation avec un ou plusieurs vice-présidents
Niveau II	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable d'une direction • Directeur 	Assume la responsabilité d'une direction	<ul style="list-style-type: none"> • Plusieurs services sous sa responsabilité • Travaille sous la responsabilité d'un DGA/DGST² • Relations avec un ou plusieurs vice-présidents
Niveau III	<ul style="list-style-type: none"> • Directeur adjoint • Responsable de service 	Assume la responsabilité d'un service	Travaille sous la responsabilité d'un directeur
Niveau IV	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable d'unité, de mission, de pôle ou de secteur • Expert • Adjoint de chef de service • Responsable d'une mission à fort enjeu 	<ul style="list-style-type: none"> • Assume la responsabilité d'une mission • Assure l'intérim du responsable de service • A en charge la gestion d'un dossier prioritaire générant une responsabilité particulière • Maîtrise une technicité particulière 	Travaille sous la responsabilité d'un responsable de service
Niveau V	Cadre sans encadrement	Traitement de dossiers sous l'autorité d'un cadre de niveau IV	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre en début de carrière • Moins de 2 ans d'ancienneté dans un poste de cadre

(1) Ce poste ne peut être occupé par un agent du cadre d'emploi des attachés territoriaux.

(2) DGA : Directeur général adjoint.

DGST : Directeur général des services techniques.

Source : Document interne à Rennes Métropole.

De plus, au-delà de ces cinq niveaux, la prime de rentabilité et de service est utilisée de façon durable afin de prendre en compte les sujétions, contraintes ou responsabilités particulières inhérentes à certains emplois. En 2004, dans la filière administrative, cette prime a été distribuée durablement à quatre agents. Dans la filière technique, entre vingt et vingt-cinq personnes sont concernées par la prime de rentabilité et de service. Elle est alors principalement affectée aux cadres qui ont le plus de responsabilités.

• ***Le conseil général d'Ille et Vilaine***

Au conseil général, une prime de responsabilité est modulée pour les agents de catégorie A en fonction de l'emploi tenu (voir en encadré le régime indemnitaire des personnels du conseil général).

Encadré 11. Régime indemnitaire des agents du conseil général d'Ille et Vilaine

Le régime indemnitaire des agents du conseil général d'Ille et Vilaine est composé des principales indemnités suivantes : l'indemnité d'exercice de missions des préfectures, l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et l'indemnité administrative de technicité. L'indemnité d'exercice de missions des préfectures varie suivant la catégorie de l'agent considéré. L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et l'indemnité d'administration et de technicité se décomposent en deux primes : la prime de grade et la prime de responsabilité. La prime de grade varie suivant le grade de l'agent considéré. La prime de responsabilité est uniforme pour les agents de catégorie B et C, mais varie en fonction de l'emploi occupé pour les agents de catégorie A.

La valeur de l'emploi tenu est appréhendée à travers le niveau de responsabilité qui lui est afférent. Cette prime a ainsi pour objectif de différencier la rémunération d'agents de même grade, mais dont l'emploi appelle des responsabilités différentes. Selon le responsable de la paie du conseil général, la prime de responsabilité permet de rentrer « dans un système de reconnaissance et de différenciation de la fonction ».

Pour différencier la prime de responsabilité, le conseil général a mis en place une cotation de l'emploi. Cinq critères ont été retenus pour coter les emplois de catégorie A :

- l'encadrement hiérarchique,
- le pilotage d'une politique départementale,
- la responsabilité budgétaire,
- la responsabilité en terme d'expertise,
- la responsabilité en terme de pilotage de projet.

Un nombre de points a été attribué à chacune des caractéristiques identifiées. Le tableau suivant indique le nombre de points que le conseil général a choisi d'attribuer aux différents indicateurs retenus.

Tableau 22. Cotation des emplois au conseil général d'Ille et Vilaine

	Indicateurs	Points attribués
Encadrement Hiérarchique	Encadrement d'une direction	6
	Encadrement d'un service \geq 20 agents ou fonction de coordination au sein d'un pôle	5
	Encadrement d'un service de moins de 20 agents	3
	Pas d'encadrement	0
Pilotage d'une politique départementale	Elaboration d'une proposition de politique départementale et responsabilité de sa conduite	2
	Contribution à l'élaboration d'une proposition de politique départementale et mise en œuvre	1
	Mise en œuvre d'une politique départementale	0
Responsabilité Budgétaire	Responsabilité globale de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un budget ou de la coordination budgétaire au niveau d'un pôle	2
	Proposition de programmation et gestion d'un budget ou gestion d'un budget déconcentré	1
	Exécution d'un budget	0
Responsabilité en termes d'expertise	Expertise sur un domaine transversal	2
	Expertise sur un domaine spécifique	1
Responsabilité en termes de pilotage de projet	Pilotage d'un ou plusieurs projets d'ampleur départementale	1
	Pilotage d'un ou plusieurs projets dans des domaines spécifiques	0

Source : Document interne au conseil général d'Ille et Vilaine

A partir du nombre de points attribués à chacun des indicateurs retenus, le conseil général a identifié les différents emplois existants et a créé des « groupes d'iso-responsabilité », c'est-à-dire des groupes d'emploi dont la responsabilité est équivalente. Cinq niveaux de responsabilité ont été définis.

Tableau 23. Niveau de responsabilité en fonction du nombre de points attribués à l'emploi occupé

Pondération iso-responsabilité	Niveau de responsabilité
>9	1
9	2
8-7	3A
6-5	3B
4-1	4

Source : Document interne au conseil général d'Ille et Vilaine

Les critères pris en compte dans la différenciation des rémunérations montrent que le conseil général n'a pas cherché à prendre en compte les performances atteintes mais les compétences nécessaires à l'occupation d'un emploi donné. Ce choix s'explique par la volonté de différencier les rémunérations sur la base de critères objectifs et incontestables.

La direction a souhaité souligner l'importance donnée à la fonction d'encadrement, c'est-à-dire la capacité à proposer des politiques publiques, à gérer des budgets ou encore à animer une équipe, ce qui requiert des compétences en management. Le premier tableau confirme l'accent porté sur l'encadrement hiérarchique. En effet, 6 points sont attribués pour l'encadrement d'une direction, 5 points pour l'encadrement d'un service comprenant plus de vingt personnes, et 3 points pour l'encadrement d'un service comprenant moins de vingt agents. Pour les autres indicateurs de cotation, les points attribués vont de 0 à 2.

La prime de responsabilité du conseil général d'Ille et Vilaine est différenciée, mais le niveau de la prime et l'écart de rémunération relatif aux différents niveaux de responsabilité apparaissent assez faibles. En effet, le montant annuel afférent au niveau 4 est de 193 euros et celui afférent au niveau 1 est de 303 euros ; cela représente une différence annuelle de 110 euros (voir encadré). La faible différenciation de la prime de responsabilité invite à relativiser le phénomène de différenciation des rémunérations au conseil général. Toutefois, ce dernier entend renforcer ce système et les responsables des ressources humaines considèrent que la mise en place de ce régime indemnitaire constitue « le premier pas d'un régime indemnitaire qui tiendrait compte des responsabilités ». Ils disposent pour cela de marges juridiques

importantes. En effet, les textes réglementaires définissent un montant de référence pour l'IFTS et précisent que les indemnités versées ne peuvent excéder 8 fois ce montant. Le conseil général verse des indemnités représentant entre 2 et 4 fois ce montant, ce qui lui laisse une certaine marge de manœuvre dans l'évolution de son régime indemnitaire.

Encadré 12. La faiblesse de la différenciation au conseil général d'Ille et Vilaine

Plusieurs raisons peuvent expliquer la faiblesse du montant de la prime et de la différenciation.

La contrainte budgétaire explique, pour une part, le faible montant de la prime de responsabilité : la réforme du régime indemnitaire a ouvert la possibilité juridique d'augmenter le niveau du régime indemnitaire des agents du conseil général ; lors d'une négociation avec les partenaires sociaux, le conseil général s'est alors engagé à revaloriser l'ensemble du régime indemnitaire, dans la limite d'une enveloppe financière déterminée ; ce n'est qu'après cette négociation qu'est intervenue la décision de créer une prime de responsabilité, cette dernière devant être financée avec l'enveloppe financière préalablement fixée ; mais une fois répartie l'enveloppe financière entre tous les agents, il ne restait que peu de marges pour la mise en place d'une prime individualisée.

La difficulté à trouver des compromis stables autour des critères de cotation pris en compte constitue une explication à la faiblesse de la modulation de la prime de responsabilité. La pondération des différentes responsabilités constitue un exercice délicat et le conseil général n'est encore qu'au début de sa réflexion sur la modulation de la prime de responsabilité. Si on peut considérer que les indicateurs de cotation sont objectifs, le nombre de points attribués à chacun des indicateurs apparaît, quant à lui, relativement subjectif. A titre d'illustration, on peut d'ailleurs relever que la faible valorisation de l'expertise comparativement à l'encadrement fait l'objet de contestations. Les experts considèrent en effet que, même s'ils ne sont pas à la tête d'un service, ils ont une responsabilité importante dans la mesure où leur expertise participe directement au processus de décision.

Enfin, l'opposition syndicale constitue également un frein à la différenciation des rémunérations. Le syndicat SUD est devenu majoritaire en 2000, suite à la scission de la CFDT. Les deux syndicats, souvent opposés, se retrouvent pour dénoncer la méthode retenue de cotation des emplois. Les partenaires sociaux sont de manière générale contre la différenciation des rémunérations par le biais du régime indemnitaire. Leurs revendications portent d'ailleurs sur une limitation des écarts des régimes indemnitaires entre les différentes filières d'une part et entre les différentes catégories d'autre part. Il existe en effet, au sein de la catégorie A, de grandes différences dans les montants des régimes indemnitaires entre la filière technique et la filière administrative. De manière à répondre aux attentes légitimes des partenaires sociaux, le conseil général tente ainsi de réduire les écarts des taux de primes entre les différentes filières en bloquant la progression du régime indemnitaire de la filière technique. Il reste toutefois prudent dans cette politique dans la mesure où il est en concurrence avec le secteur privé pour le recrutement des ingénieurs. Les partenaires sociaux revendiquent, par ailleurs, une limitation des écarts entre les différentes catégories. Ils sont assez vigilants pour contester une volonté de créer un écart important entre le montant plafond au sein de la catégorie A et le montant plancher au sein de la catégorie C. Ils considèrent que le rapport entre ces deux montants ne doit pas dépasser quatre. Au sein de la filière administrative, cet écart est respecté, puisque le montant plancher mensuel de la prime au sein de la catégorie C est de 125 euros, tandis que le montant plafond au sein de la catégorie A est de 360 euros. Dans ce contexte, il est particulièrement difficile de reconnaître la responsabilité des cadres en leur accordant une prime importante. Les syndicats adoptent ainsi une position très critique face à la mise en place d'une prime de responsabilité. Ils craignent par ailleurs que les critères ne soient pas suffisamment transparents, objectifs ou fiables. Ils estiment en outre que les responsabilités sont déjà reconnues par le statut à travers le système des nouvelles bonifications indiciaires.

Une prime de responsabilité différenciée avait également été prévue pour les catégories B et C. Des critères de différenciation avaient ainsi été élaborés. Pour la catégorie B, les critères retenus étaient la coordination d'une équipe, l'expertise, et la responsabilité dans le suivi d'un dossier.

Tableau 24. Projet de cotation des emplois de catégorie B

	Indicateurs	Points attribués
Coordination	Coordination d'une équipe	2
	Pas de responsabilité de coordination d'équipe	0
Expertise	Expertise sur un ou plusieurs domaines	1
	Pas d'expertise	0
Suivi de dossier	Responsabilité dans l'instruction et/ou le suivi de dossier	1
	Pas de responsabilité dans l'instruction et/ou le suivi de dossier	0

Source : Document interne au conseil général d'Ille et Vilaine

Pour la catégorie C, les critères retenus étaient la polyvalence, la technicité et les contraintes particulières.

Tableau 25. Projet de cotation des emplois de catégorie C

	Indicateurs	Points attribués
Variété des tâches	Tâches très variées	2
	Tâches dans plusieurs domaines	1
	Tâches dans un seul domaine	0
Technicité	Très forte technicité	2
	Technicité particulière	1
	Pas de technicité particulière	0
Contraintes particulières	Très fortes contraintes	1
	Contraintes particulières	1
	Pas de contraintes particulières	0

Source : Document interne au conseil général d'Ille et Vilaine

Le projet n'a pas vu voir le jour, les syndicats y étant fermement opposés. La prime de responsabilité est donc forfaitisée, indépendamment des fonctions exercées. Elle est uniforme pour les agents des catégories B et C.

La mise en œuvre des primes au mérite dans les administrations étudiées diffère quelque peu des principes de modulation affichés. Il y a en effet certaines difficultés relatives à l'introduction d'un tel mode de rémunération. La difficulté principale réside dans la définition de critères jugés objectifs et légitimes.

Les critères de différenciation des primes apparaissent ainsi très différents de ceux prévalant des entreprises privées. Si les primes sont différenciées en fonction de la charge de travail effectuée, elles ne prennent que rarement en compte le mérite. D'autres critères interviennent en fait dans la modulation des primes : le niveau des responsabilités exercées et le niveau de technicité requis par les emplois.

Il convient désormais d'étudier l'importance des primes au mérite de manière statistique.

Section 3. Les primes à la performance dans la fonction publique : un phénomène statistiquement marginal

L'approche statistique des différentes primes est malaisée en raison de la grande diversité des primes dans la fonction publique. Ces primes ont été toutefois regroupées en quelques catégories et ont fait l'objet d'un traitement statistique, ce qui nous permettra d'étudier leur évolution.

3.1. La diversité des primes et indemnités

Dans un premier temps, nous proposerons une typologie des primes. Dans un second temps, nous étudierons les principales primes.

3.1.1. La typologie des primes selon la DGAFP⁸⁹

On dénombre une grande quantité de primes et indemnités dans la fonction publique. Les indemnités sont en principe utilisées pour compenser des conditions de travail particulières ; les primes sont, quant à elles, utilisées pour récompenser un individu

⁸⁹ Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

particulièrement compétent dans le cadre de son travail. Toutefois, les deux termes ont actuellement tendance à se confondre, d'autant que certaines primes ou indemnités sont à la fois utilisées comme compensation et comme récompense⁹⁰.

De nombreuses primes peuvent s'ajouter au traitement des fonctionnaires. Elles ont été regroupées dans quelques grandes catégories suite à la volonté du législateur de remettre en ordre le nombre et la variété de ces indemnités. Ainsi, selon l'ordonnance du 4 février 1959, « peuvent s'ajouter au traitement des indemnités représentatives de frais, des indemnités rétribuant les travaux supplémentaires effectifs, des indemnités justifiées par des sujétions ou des risques inhérents à l'emploi ou présentant le caractère de primes d'expatriation, des indemnités tenant compte de la manière de servir et éventuellement des indemnités différentielles⁹¹ ». Toutefois, la liste est devenue largement incomplète puisque leur nombre dépasse le millier et atteint même peut-être plusieurs milliers (Negrin, 1983). Ainsi, depuis 1983, le législateur indique simplement qu'aucune prime ne peut être versée sans fondement législatif ou réglementaire⁹².

Conformément au principe de parité entre les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires de l'Etat de grade équivalent, le régime indemnitaire des personnels de la fonction publique territoriale ne peut excéder celui dont bénéficient les personnels de l'Etat. En vertu de l'article 77 de la loi du 9 janvier 1986, les fonctionnaires hospitaliers peuvent percevoir des indemnités et des primes identiques à celles attribuées aux fonctionnaires des autres fonctions publiques (voir encadré).

⁹⁰ C'est le cas par exemple de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, laquelle a pour objectif de compenser la disponibilité horaire des cadres de la fonction publique et de récompenser la manière de servir de ces mêmes cadres (voir chapitre 3. Section 2.2.).

⁹¹ Les indemnités différentielles permettent de compenser une différence entre l'ancien et le nouveau traitement dans le cadre d'un détachement ou d'un changement de grade correspondant à un nouveau traitement inférieur à celui du grade précédent (Negrin, 1983, p. 864).

⁹² Selon l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983, « les fonctionnaires ont droit après service fait à une rémunération comprenant le traitement... ainsi que des indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire ».

Encadré 13. Le principe de parité dans la détermination des primes

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, modifié par la loi du 28 novembre 1990, dispose que « l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ». Les fonctionnaires territoriaux conservent toutefois les compléments de rémunération acquis avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984. Le décret du 6 septembre 1991 précise que le régime indemnitaire des différents fonctionnaires territoriaux « ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes » et détermine, pour chaque cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, le corps équivalent de la fonction publique de l'Etat dont le régime indemnitaire doit servir de référence. L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale peut ainsi soit appliquer à la lettre le dispositif indemnitaire de référence, soit construire un dispositif indemnitaire original. Ces textes permettent de respecter non seulement le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires des différentes fonctions publiques mais aussi de laisser aux collectivités territoriales l'autonomie de décision en matière de gestion de leur personnel.

Si les agents hospitaliers bénéficient des mêmes primes que les agents de l'Etat, ils disposent également de primes et indemnités spécifiques telles que les primes d'encadrement destinées aux agents assurant la formation des personnels ou étant responsables d'une équipe. Les indemnités horaires pour travail de nuit sont particulièrement utilisées dans la fonction publique hospitalière. Il existe également des indemnités pour les personnels effectuant des autopsies et pour ceux travaillant dans des services jugés particulièrement difficiles (services psychiatriques par exemple). On peut enfin noter l'existence de primes d'usure des chaussures et des vêtements de travail.

On ne peut dresser une liste exhaustive des primes et indemnités des fonctionnaires. On peut toutefois les classer en différentes catégories. Si plusieurs typologies ont été proposées (Bousbia, 1983), nous retiendrons la typologie utilisée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique. On peut ainsi distinguer cinq types de primes et indemnités : les indemnités pour travaux supplémentaires, les primes de rendement, les

primes de qualification et de technicité, les indemnités de sujétions spéciales et de risques professionnels et les indemnités d'enseignement et de jury⁹³.

3.1.2. Les primes de qualification et de technicité

Les primes de qualification et de technicité permettent de rémunérer la mise en œuvre d'une qualification ou d'une technicité particulière dans l'exercice des fonctions. Elles sont en effet destinées aux personnels dont la fonction implique l'utilisation de connaissances particulièrement difficiles à acquérir, comme les informaticiens, les interprètes de langue rare, ou encore certains techniciens très spécialisés. Ces indemnités permettent ainsi à la fonction publique de s'adapter au marché de l'emploi et d'attirer et de retenir des individus ayant des qualifications rares.

Encadré 14. La détermination de quelques primes de qualification et de technicité (Site du ministère de la fonction publique, DGAFP, La rémunération par grade, Septembre 2005).

La plupart de ces primes sont spécifiques à une administration. Toutefois, certaines, dont les primes de langue, les primes de technicité allouées aux opérateurs sur machines comptables et les primes informatiques sont d'application interministérielle. Les primes informatiques augmentent avec le niveau d'ancienneté dans la fonction. Par ailleurs, les montants des primes informatiques sont assez élevés puisque les plus faibles, accordées aux dactylocodeurs, atteignent 142,34 euros mensuels la première année, 150,10 euros les deux années suivantes et 168,21 euros après trois ans. Les chefs de projet, bénéficiaires des primes informatiques les plus élevées, perçoivent 359,72 euros par mois la première année, 398,54 euros les dix-huit mois suivants et 486,53 euros après deux ans et demi. Les primes de technicité allouées aux agents qui effectuent régulièrement des travaux sur certaines machines comptables sont plus modestes. Le taux mensuel est de 15,91 euros. En ce qui concerne les primes de langue, les taux, fixés par des textes propres à chaque administration, varient suivant l'importance de l'utilisation d'une langue étrangère pour le fonctionnement du service.

⁹³ Les primes de rendement et les indemnités pour travaux supplémentaires ayant toutefois déjà été largement étudiées, elles ne seront pas abordées dans ce paragraphe.

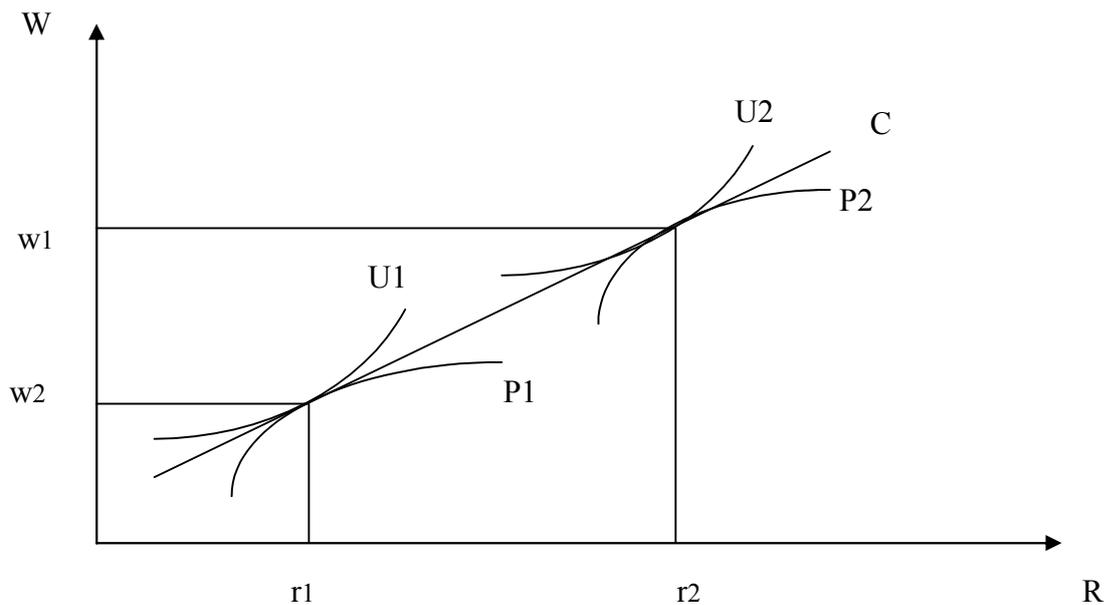
3.1.3. Les indemnités pour sujétions spéciales et risques professionnels

La grande variété, voire la confusion, des primes prenant en compte la spécificité de certaines fonctions est telle qu'il est impossible d'en établir une liste exhaustive. Ainsi, J.-M. Pauti et P. Robert-Duvilliers (1975, p. 155) considèrent que « les indemnités répondant aux idées de sujétions, voire de risques, sont d'une variété extraordinaire et [que] l'imagination des personnels et des syndicats se conjugue avec celle des services de gestion ». Pour étayer leur propos, les auteurs citent quelques primes qu'ils jugent particulièrement « pittoresques dans leur intitulé », telles que « les indemnités de chaussure, de panier, de bicyclette, de scaphandre, de garde de chapiteaux d'alambics en Alsace-Lorraine.... ».

Ces indemnités trouvent leur justification dans le fait qu'elles permettent de prendre en compte les conditions d'exercice et la nature particulière de certaines fonctions, lesquelles ne se traduisent pas dans le classement indiciaire, dans la mesure où celui-ci « procède de la notion des parités attachées essentiellement à l'exigence de diplômes et au niveau de recrutement » (Pauti et Robert-Duvilliers, op. cit., p. 155). Les indemnités pour sujétions spéciales permettent ainsi de rétribuer une responsabilité ou un risque particulier inhérent à la fonction et de compenser les difficiles conditions d'exercice de certaines fonctions. On trouve ainsi des indemnités pour responsabilités administratives ou pécuniaires importantes, des indemnités pour risques (celles-ci concernent notamment les militaires ou les policiers réalisant des missions dangereuses) et des indemnités pour conditions de travail difficiles.

Ces indemnités peuvent trouver une explication théorique au regard de la théorie du salaire hédonique (Rosen, 1974 et Lucas, 1977). En effet, cette théorie explique les différences de rémunération entre des salariés occupant des emplois dont le degré de pénibilité diffère. L'emploi est dans ce cadre défini comme un vecteur de caractéristiques, dont le salaire n'est que l'une d'entre elles. D'autres caractéristiques non monétaires sont prises en compte par les entreprises et les salariés : l'environnement psychique, les rythmes de travail, les risques d'accident, le prestige social... Ainsi, les salariés arbitrent entre des emplois proposant des salaires élevés et, par exemple, un risque d'accident élevé, et des emplois proposant des salaires faibles et un risque d'accident faible : les salariés définissent

une courbe d'indifférence qui regroupe l'ensemble des combinaisons - salaire (W) / risque (R) - correspondant à un même niveau d'utilité⁹⁴. Les entreprises arbitrent entre les coûts nécessaires à la diminution des risques d'accidents et le surplus salarial nécessaire pour inciter les salariés à occuper des emplois difficiles : elles définissent ainsi une courbe d'iso-profit qui regroupe l'ensemble des combinaisons - salaire / risque - correspondant à un même niveau de profit⁹⁵. A l'équilibre, chaque courbe d'indifférence (U) est tangente à une courbe d'iso-profit (P). On a ainsi une relation croissante entre le salaire et le niveau de risque des emplois (C).



Les entreprises versent ainsi une compensation salariale à des conditions de travail jugées difficiles. De même, les indemnités pour sujétions spéciales et risques professionnels permettent la compensation d'un degré de pénibilité élevé des emplois.

Les indemnités les plus couramment citées dans la fonction publique sont l'indemnité de sujétions spéciales, l'indemnité forfaitaire de sujétions spéciales, les indemnités pour travaux dangereux ou insalubres, les indemnités pour travail de nuit et l'indemnité horaire spéciale (voir encadré).

⁹⁴ L'utilité augmente avec le niveau de salaire et diminue avec le niveau de risque. La courbe d'indifférence est convexe.

⁹⁵ Le niveau de profit diminue avec le niveau de salaire et augmente avec le niveau de risque. La courbe d'iso-profit est concave.

Encadré 15. La détermination des principales indemnités pour sujétions spéciales

(Site du ministère de la Fonction publique, DGAFP, La rémunération par grade, Septembre 2005).

L'indemnité de sujétions spéciales, créée par un décret du 19 juin 1968, a pour vocation de récompenser « les fonctionnaires qui appartiennent à un grade ayant normalement vocation à exercer des fonctions essentiellement itinérantes », c'est-à-dire les fonctionnaires qui effectuent des travaux dans les services déconcentrés. Les agents sont répartis, suivant leur grade, dans trois catégories. Un taux moyen est fixé pour chacune des trois catégories. Les attributions individuelles peuvent atteindre le double de ce taux moyen.

Taux moyens annuels de l'indemnité de sujétions spéciales (en euros) :

- 1^{ère} catégorie : 999,46
- 2^{ème} catégorie : 714,14
- 3^{ème} catégorie : 580,07

L'indemnité forfaitaire de sujétions spéciales est attribuée aux personnels des corps de conseillers techniques et des corps d'assistants du service social. Le taux moyen varie suivant le grade considéré, les attributions individuelles pouvant atteindre le double du taux moyen.

Taux moyens annuels de l'indemnité forfaitaire de sujétions spéciales (en euros) :

- Assistant : 1098,09
- Assistant principal : 1552,85
- Conseiller technique : 2004,70

Les indemnités pour travaux dangereux ou insalubres sont allouées aux personnels chargés d'effectuer des travaux dont l'exécution comporte certains risques. Ces indemnités sont classées en trois catégories (décret du 23 juillet 1967) :

- 1^{ère} catégorie : risques d'accidents corporels ou de lésions organiques,
- 2^{ème} catégorie : risques d'intoxication ou de contamination,
- 3^{ème} catégorie : travaux incommodes ou salissants.

Il est versé un taux de base par demi-journée de travail effectif.

Taux moyens des indemnités pour travaux dangereux ou insalubres (en euros) :

- 1^{ère} catégorie : 1,03
- 2^{ème} catégorie : 0,31
- 3^{ème} catégorie : 0,15

L'indemnité pour travail de nuit peut être attribuée pour le travail exécuté par les personnels entre 21 heures et 6 heures du matin. Le taux horaire de cette indemnité de 0,17 euros.

Enfin, une indemnité horaire spéciale peut être allouée aux agents qui travaillent dans les centres de traitement de l'information entre 20 heures et 7 heures ou pendant les journées du samedi, du dimanche et les jours fériés. Les taux horaires varient entre 0,97 euros et 2,11 euros suivant le moment et le grade.

3.1.4. Les indemnités d'enseignement et de jury

Les personnels exerçant à titre accessoire une activité d'enseignement ou assurant le fonctionnement de jurys d'examens ou de concours, pour le compte de l'administration, peuvent bénéficier d'indemnités d'enseignement et de jury. Celles-ci varient, d'une part, selon la nature de la fonction exercée (enseignement théorique ou pratique donné sous forme de cours, conférences, travaux pratiques ou stages, préparation aux différents concours ou examens de la fonction publique, jurys, corrections...), et, d'autre part, selon le niveau moyen des élèves.

Les primes de la fonction publique se caractérisent par leur variété. Les données fournies par la DGAFP nous permettent d'étudier leur répartition.

3.2. La répartition des primes et indemnités

En ce qui concerne la répartition par nature des primes et indemnités, les primes les plus distribuées sont les primes des personnels militaires⁹⁶, les indemnités de sujétions spéciales, les primes d'enseignement et de recherche. Viennent ensuite les primes diverses, les primes de rendement et de productivité, les primes pour travaux supplémentaires et les primes de qualification et technicité.

En 2004, le taux des primes des personnels militaires est de 5,9 % des traitements. Le montant de ces primes a été multiplié par 1,62 en euros constants entre 1988 et 2004 ; il atteint ainsi 3 135 millions en 2004. Cette croissance s'est traduite par une augmentation du taux de ces primes en pourcentage des rémunérations de 2,3 points. Entre 1988 et 2004, le taux de ces primes est ainsi passé de 3,6 à 5,9 %.

Le taux des indemnités de sujétions spéciales a, quant à lui, augmenté de 2,2 points sur la période considérée. Entre 1988 et 2004, le taux de ces primes est ainsi passé de 2,4 à 4,6%. Leur montant a été multiplié par 1,9 en euros constants ; il atteint ainsi 2 408 millions d'euros en 2004.

Le montant des primes d'enseignement et de recherche a été multiplié par 1,77 en euros constants entre 1988 et 2004; il atteint ainsi 1 765 millions d'euros en 2004. Leur taux en pourcentage des traitements a augmenté de 1,4 points et ainsi est passé de 1,9 à 3,3 % sur la période considérée.

Les primes de rendement et de productivité représentent 1,88 % des traitements et leur montant est de 989 millions d'euros. Ces primes ont connu une croissance importante entre 1998 et 2001, période durant laquelle leur montant a été multiplié par 1,7 en euros constants. Leur montant a ensuite brusquement diminué, la diminution ayant été particulièrement importante en 2003. Cette forte baisse des primes de rendement et de productivité s'explique principalement par la refondation du régime indemnitaire du ministère de l'Economie et des

⁹⁶ Les principales primes et indemnités dont bénéficient les militaires sont les suivantes : les indemnités de sujétions spéciales, les indemnités de charges militaires, les primes de qualification et de technicité, les indemnités de conditions de séjour, les indemnités diverses, les primes pour enseignement et recherche et les primes tenant à certaines fonctions.

finances, laquelle s'est traduite par une diminution de la prime de rendement et une augmentation de l'indemnité d'administration et de technicité. Finalement, sur l'ensemble de la période considérée, le montant, en euros constants, et le pourcentage des primes de rendement et de productivité ont connu une légère baisse.

Les primes diverses représentent 2,55 % des traitements en 2004. Ces primes ont connu une croissance relativement importante. Elles ont été multipliées par 3,35 en euros constants entre 1988 et 2003⁹⁷. En pourcentage des traitements, ces primes ont augmenté d'un point entre 1988 et 2003 et sont ainsi passées de 0,4 à 1,4 %.

Les primes de qualification et de technicité ont connu une croissance également soutenue. Leur montant a été multiplié par 1,96 entre 1988 et 2004 ; il atteint ainsi 504 millions d'euros en 2004. Le taux de ces primes en pourcentage des traitements a doublé sur la période considérée ; il est passé de 0,48 à 0,96 %.

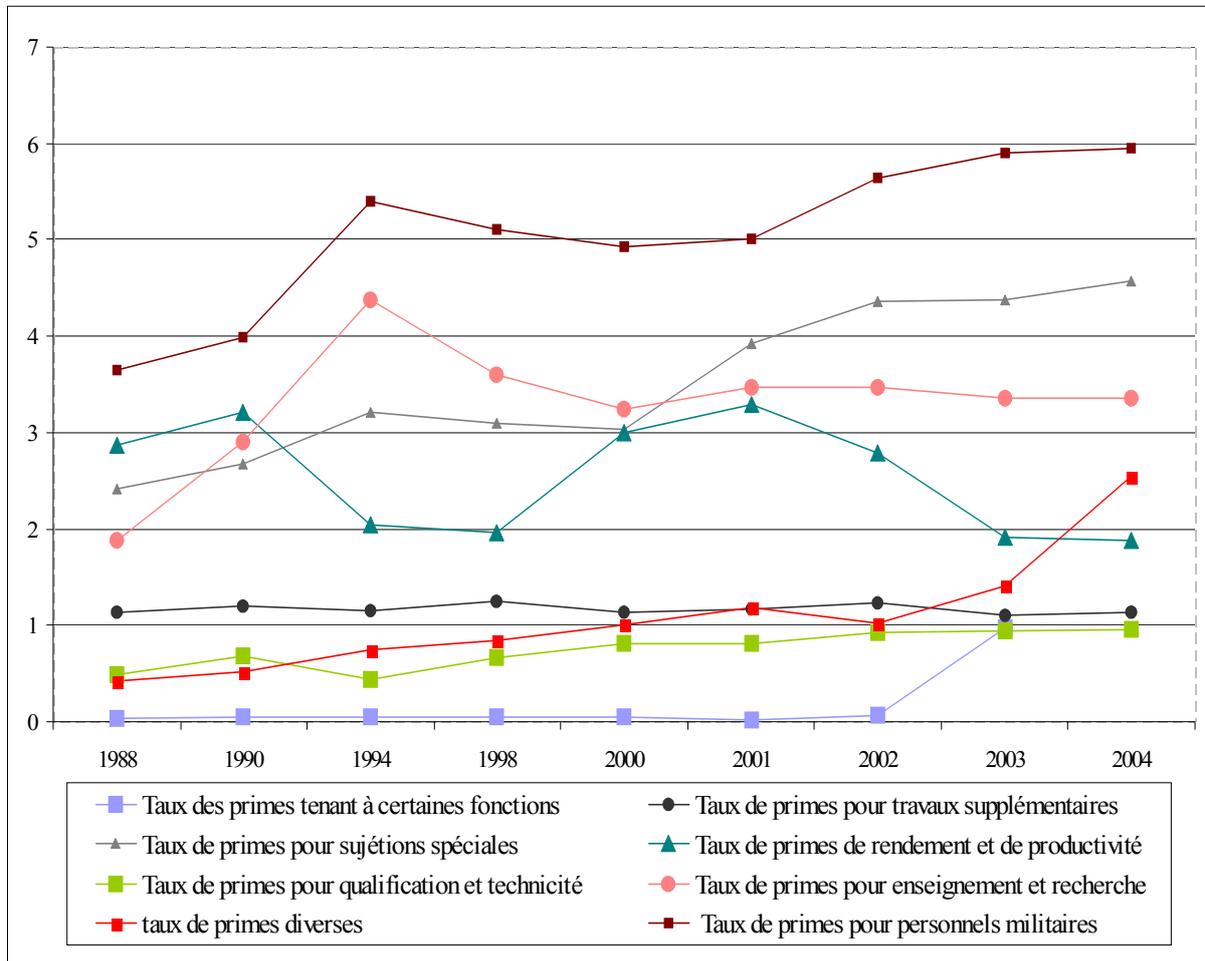
Les primes pour travaux supplémentaires n'ont connu que peu de variations. Sur la période considérée, leur montant a légèrement diminué en euros constants ; il est égal en 2004 à 598 millions d'euros. Le taux de ces primes en pourcentage des traitements n'a, quant à lui, pas varié ; il est de 1,13 %.

Enfin, l'évolution des primes tenant à certaines fonctions est quelque peu atypique⁹⁸. Le montant de ces primes et leur taux en pourcentage des traitements étaient particulièrement faibles jusqu'en 2002. Malgré une multiplication de 1,79 de leur montant en euros constants et de 1,76 de leur taux entre 1988 et 2002, elles ne représentaient que 0,06 % des traitements en 2002. En 2003, elles ont connu une croissance exceptionnelle. Leur montant a été multiplié par 15,2. Le taux de ces primes en pourcentage des traitements a, quant à lui, augmenté de 0,91 points en 1 an. En 2003, ces primes représentaient ainsi 0,97 % des traitements (contre 0,03 % en 1988). Cette forte croissance des primes tenant à certaines fonctions s'explique également par la refondation du régime indemnitaire du ministère de l'Economie et des finances.

⁹⁷ Nous ne prenons pas en compte l'année 2004. En effet, la forte augmentation des primes diverses entre 2003 et 2004 résulte de l'intégration des primes tenant à certaines fonctions dans cette catégorie.

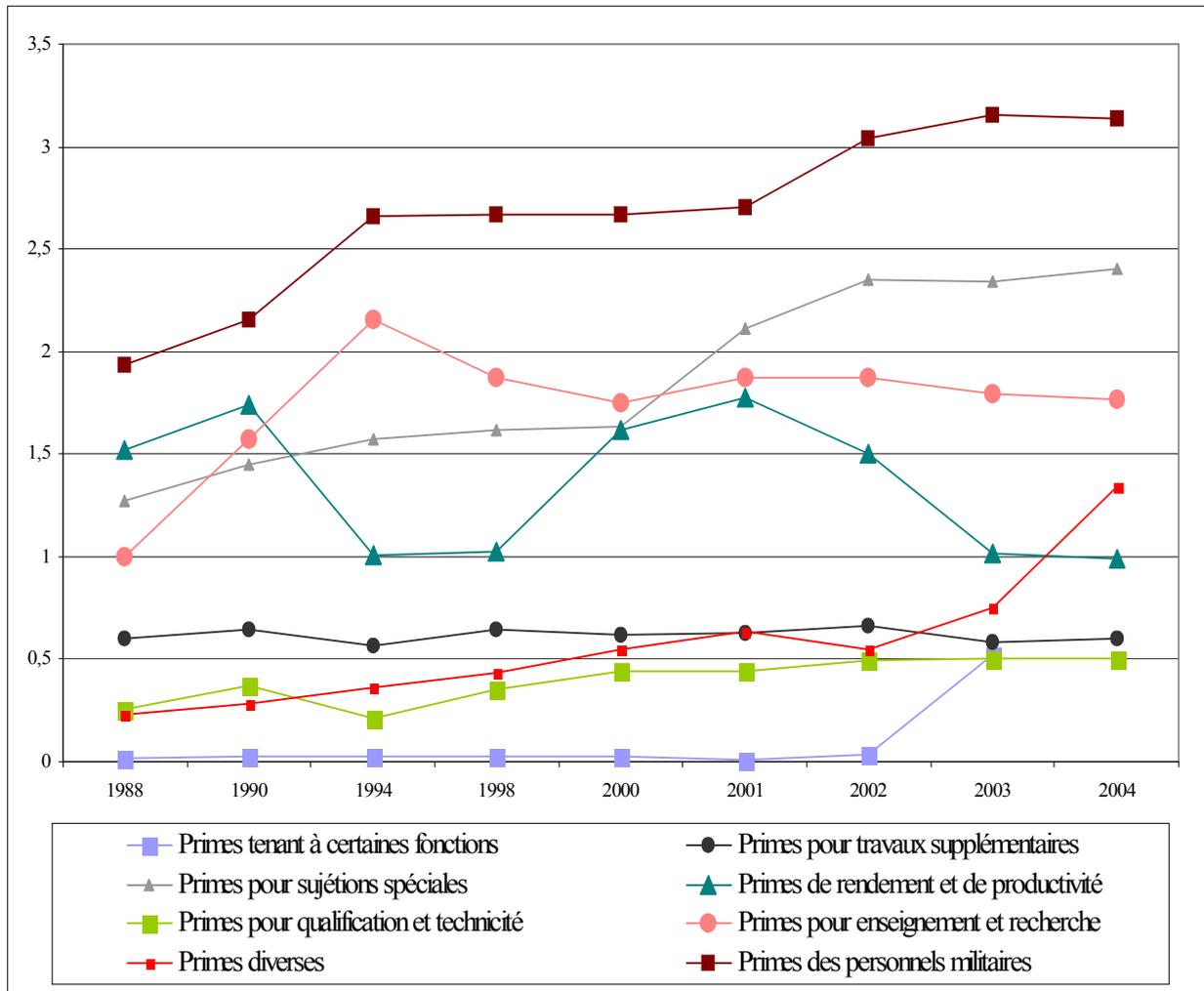
⁹⁸ Nous ne disposons donc pas de statistiques sur cette catégorie de primes en 2004.

Graphique 9. Evolution des taux des différentes primes en pourcentage des traitements (1988-2004).



Source : Projets de loi de finances - Rapports sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique (1989, 1991, 1995, 1999, 2001, 2003 et 2005).

Graphique 10. Evolution des différentes primes et indemnités (1988-2004) (en milliards d'euros et en euros constants base 2004).



Source : Projets de loi de finances - Rapports sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique (1989, 1991, 1995, 1999, 2001, 2003 et 2005).

Il existe ainsi une grande diversité de primes dans la fonction publique et les primes en principe modulables en fonction de la performance des agents - c'est-à-dire les primes de rendement et les primes pour travaux supplémentaires - ne représentent que 14,8 % de l'ensemble des primes et 3 % des traitements. En outre, ces primes sont les seules à ne pas avoir connu d'augmentation ni de leur montant, en euros constants, ni de leur taux en pourcentage des traitements sur l'ensemble de la période considérée, le montant et le taux des primes de rendement ayant même diminué.

Conclusion du quatrième chapitre

De nombreux discours et rapports mettent l'accent sur les vertus de la rémunération à la performance et sur la nécessaire mise en œuvre d'un tel mode de rémunération dans la fonction publique.

L'étude des pratiques indemnitaires de quelques administrations montre, quant à elle, la difficulté d'introduire une rémunération à la performance dans la fonction publique : si les gestionnaires tentent de relier les primes à la charge de travail réalisé par les agents, ils ne rémunèrent que rarement les agents à la performance. La crainte de briser les collectifs de travail, la difficulté à définir des objectifs et des indicateurs de résultats pertinents expliquent en grande partie la faiblesse de la rémunération à la performance. D'autres critères que la performance interviennent alors dans la différenciation des primes : le niveau de responsabilités exercées et le niveau de technicité requis par les emplois.

Les principes qui président à la détermination des primes s'éloignent ainsi quelque peu des principes affichés et de ceux qui définissent la rémunération à la performance. Il existe en fait une grande variété de primes et une multiplicité de principes régissent alors leur détermination. Outre les primes de rendement et les indemnités pour travaux supplémentaires, il existe des primes de qualification, de technicité, de sujétions particulières, d'enseignement et de recherche... Les primes de rendement et les primes pour travaux supplémentaires ne représentent en fait qu'une part modeste de l'ensemble des primes et ne peuvent expliquer le fort développement de l'ensemble des primes dans la fonction publique dans les années 90 et 2000 dans la mesure où elles n'ont pas connu de variation significative.

Si les primes de rendement et les primes pour travaux supplémentaires ne permettent pas d'expliquer le développement important des primes, on peut alors s'interroger sur les raisons qui ont entraîné une forte croissance des primes et indemnités dans la fonction publique. D'un point de vue statistique, en plus des primes militaires, ce sont les primes diverses et les primes pour sujétions spéciales qui expliquent en grande partie cette

croissance⁹⁹. Toutefois, outre le flou de la catégorie « primes diverses », J.-M. Pauti et P. Robert-Duvilliers (op. cit., p. 156) nous invitent à prendre quelque distance avec les différentes appellations des primes : « le domaine indemnitaire (...) est hypothéqué par bien des particularismes et traditions d'ordre quasi historique, qui sont propres à certaines grandes administrations. La politique suivie engendre une multiplication désordonnée des avantages de cette sorte. Leur diversité provient de décisions qui sont prises moins en fonction des justifications réelles des tâches que selon la pression des personnels intéressés et l'obtention des crédits budgétaires nécessaires auprès du département des Finances. C'est le montant même de ces crédits qui finalement, sous couvert des termes vagues de travaux supplémentaires, de sujétions ou de conditions particulières d'exercice des fonctions, commande l'attribution d'indemnités et provoque souvent leur différenciation sans raison apparente dans deux administrations voisines ou comparables ». Ainsi, l'importance des primes de sujétions ne serait pas nécessairement liée à l'existence de situations de travail difficiles.

Nous allons voir désormais que l'importance des primes dans la fonction publique s'explique en grande partie par le fait qu'elles permettent de compléter le traitement lorsque ce dernier est jugé insuffisant.

⁹⁹ La croissance des primes entre 1988 et 2004 est expliquée à hauteur de 30,7 % par la croissance des primes des personnels militaires, de 28,5 % par celles des primes diverses, de 28,9 % par celle des primes pour sujétions spéciales, de 19,6 % par celle des indemnités d'enseignement et de recherche, de 6,31 % par celles de primes pour qualification et technicité.

Chapitre V

Les finalités différenciées des primes : complément de traitement et/ou détournement de la grille indiciaire

La volonté de maîtriser les coûts de la fonction publique, dont les rémunérations sont la composante essentielle, est ancienne. Dès 1874, la croissance des dépenses de pensions était déjà un sujet préoccupant pour l'Assemblée, un ouvrage technique ayant alors été réalisé sur le sujet¹⁰⁰. De même, un traité de finances publiques¹⁰¹ déplore, dès le début du XX^e siècle, la progression rapide des dépenses publiques depuis 1870, du fait notamment de la croissance des dépenses de rémunérations (Cour des comptes, 1999, p. 10). Cette préoccupation est actuellement réaffirmée, comme en témoignent les écrits de P. Marini, sénateur, dans son rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2005 ; il rappelle qu' « il est primordial de couper court à un enchaînement qui serait fatal au respect de nos engagements européens, à la solvabilité de l'Etat, sinon au pacte républicain. En effet, l'augmentation indéfinie des charges de personnel favorise l'accroissement du déficit et de la dette, entravant la baisse des prélèvements obligatoires, dont le niveau actuel bride notre économie et compromet la cohésion nationale » (Sénat, 2004b, p. 7).

La volonté de contrôler les dépenses de personnel de la fonction publique conduit à limiter les augmentations générales de traitement, à la faveur d'augmentations catégorielles (section 1). L'utilisation des primes comme modalité d'augmentation des rémunérations a fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes. Une refondation juridique a alors eu

¹⁰⁰ E. Oury (1874), *Dictionnaire des pensions inscrites au Trésor Public*, Paris.

¹⁰¹ M. Boucard et G. Jèze (1902), *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris.

lieu, laquelle s'est paradoxalement traduite par une légitimation des pratiques existantes (section 2). Si les primes sont légitimées dans leur rôle de complément de traitement, c'est parce qu'elles permettent de pallier l'échec de la grille indiciaire à remplir ses deux objectifs initiaux, à savoir le maintien du pouvoir d'achat des traitements de l'ensemble des agents et la garantie d'un classement des grades et emplois adapté au système éducatif et productif (section 3).

Section 1. La volonté de maîtriser les dépenses de la fonction publique : limitation des augmentations générales à la faveur d'augmentations catégorielles

L'ensemble des fonctionnaires est intéressé par la politique salariale de l'Etat dans la mesure où cette dernière détermine la valeur du point de la fonction publique. De manière à comprendre la politique suivie en la matière, nous nous intéresserons d'une part à la croissance des dépenses de personnel dans la fonction publique d'Etat et d'autre part aux moyens mis en œuvre pour limiter ces dépenses.

1.1. La croissance des dépenses de personnel de la fonction publique

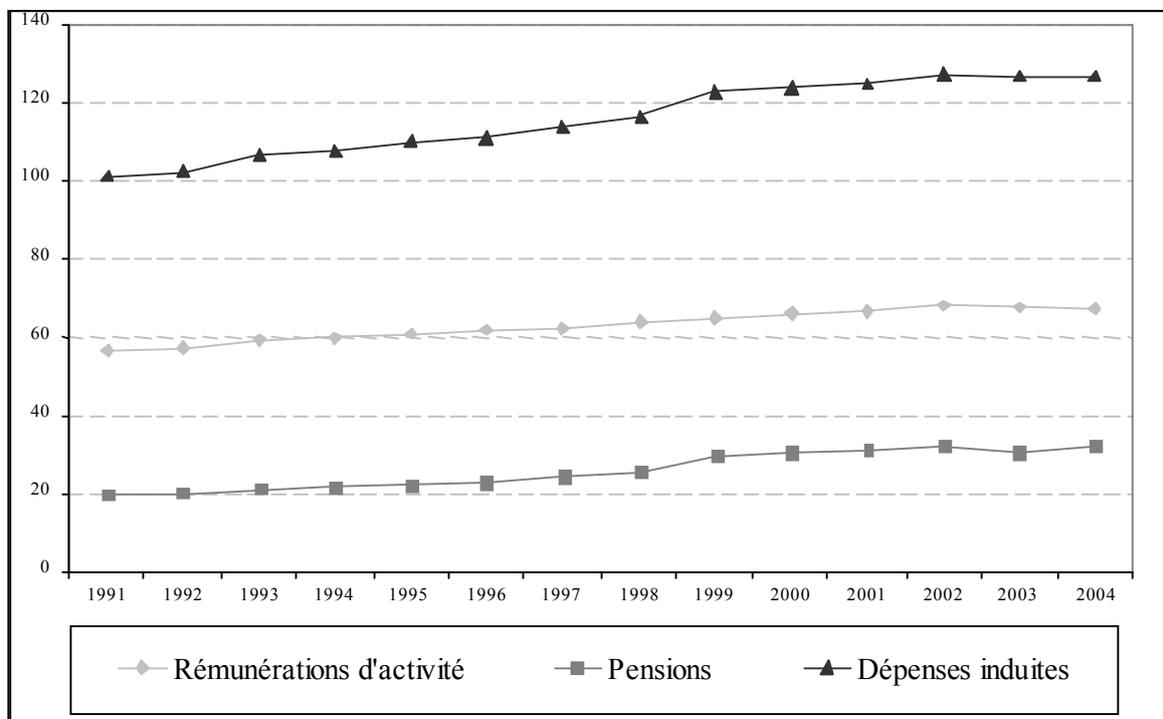
Après l'étude de la progression des dépenses induites, nous observerons l'évolution des charges de pensions et de la masse salariale.

1.1.1. La croissance des dépenses induites de la fonction publique

En ce qui concerne les dépenses de la fonction publique de l'Etat, on distingue en règle générale les dépenses de fonction publique *stricto sensu* des dépenses induites. Les dépenses de fonction publique *stricto sensu* comprennent les rémunérations d'activité, les pensions, les cotisations et prestations sociales. Le concept de dépense induite correspond aux dépenses de fonction publique *stricto sensu*, auxquelles s'ajoutent les subventions à l'enseignement privé, les pensions versées aux anciens combattants, et les dépenses diverses telles que l'aide sociale ou les frais de déplacement.

Les rémunérations d'activité et les pensions représentent respectivement 52,7 % et 26,9 % des dépenses induites de l'Etat¹⁰². Les dépenses induites ont augmenté de façon continue et représentent une part grandissante du budget de l'Etat. Entre 1991 et 2004, elles ont augmenté en moyenne de 3,45 % par an en euros courants et de 1,74 % par an en euros constants. Elles sont ainsi passées, en euros constants, de 101,4 milliards d'euros en 1991 à 127 milliards d'euros en 2004. En 1991, ces charges représentaient 39,1 % des dépenses du budget général. En 2004, elles en représentent 44 %.

Graphique 11. Evolution des dépenses induites (en milliards d'euros et en euros constants - base 2004) (1991-2004)



Source : Projets de loi de finances - Rapports sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique (2001, 2003 et 2005) et Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

L'augmentation des dépenses induites s'explique d'une part par l'accroissement des charges de pension et d'autre part par l'augmentation de la masse salariale.

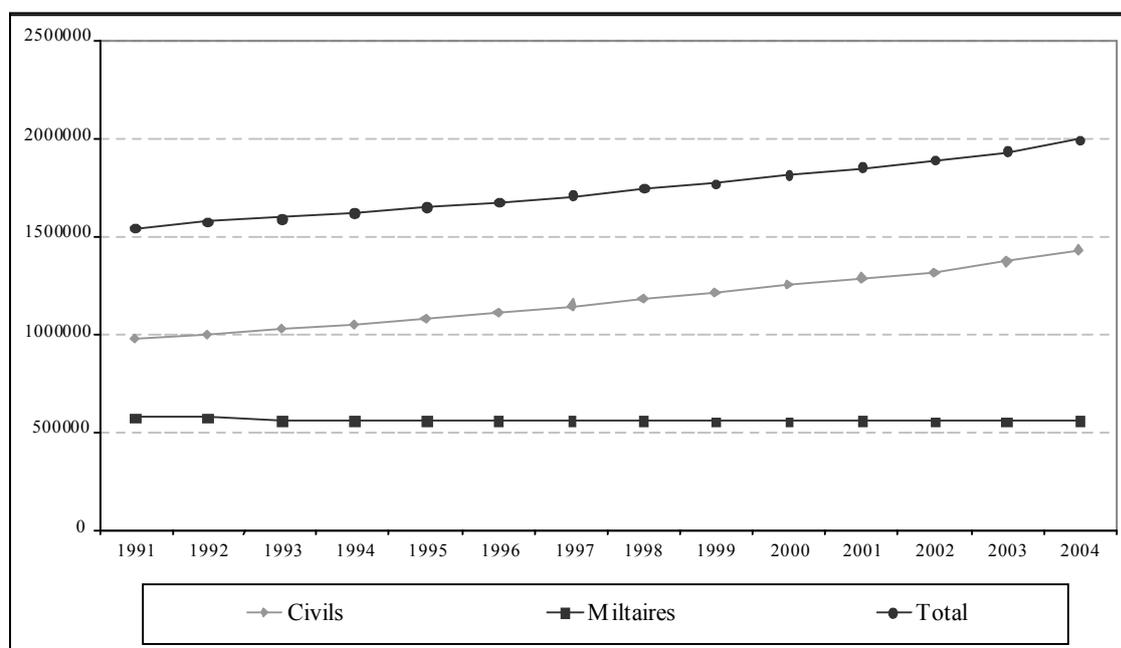
¹⁰² Les cotisations et prestations sociales représentent 10,4 % des dépenses induites, les subventions aux établissements d'enseignement privé en représentent 5,4 % et les dépenses diverses 4,6 % (Rapport annuel de la fonction publique, 2005).

1.1.2. L'accroissement des charges de pensions

La progression accélérée des dépenses induites sur la période 1991-2004 s'explique principalement par l'accroissement des charges de pension. Les dépenses totales de pensions se sont accrues de 6 % en moyenne par an en euros courants et de 4,21 % en euros constants. En euros constants, ces dépenses sont ainsi passées de 20 milliards d'euros en 1991 à 34,16 milliards en 2004. En 1991, les dépenses de pensions civiles et militaires représentaient 19,7 % des dépenses induites par la fonction publique de l'Etat, contre 26,9 % en 2004. La revalorisation des pensions induite par les plans catégoriels explique une partie de cette progression, mais l'élément déterminant dans l'accroissement des charges de pensions est de nature démographique, le nombre de nouveaux retraités étant de plus en plus important.

Les effectifs de pensionnés de l'Etat ont augmenté de 28,75 % entre 1991-2004, passant ainsi de 1 550 997 en 1991 à 1 996 956 en 2004. C'est l'augmentation des effectifs de pensionnés civils qui explique cette évolution dans la mesure où leur nombre a augmenté de 47,5 % sur la période considérée, tandis que les effectifs de pensionnés militaires ont diminué de 2,6 %.

Graphique 12. Evolution des effectifs de pensionnés de l'Etat ⁽¹⁾ (1991-2004)



(1) Les soldes de réserves et les allocations temporaires d'invalidité ne sont pas prises en compte.

Source : Rapport annuel de la fonction publique 1995 et 2005.

L'augmentation du niveau des pensions contribue également à l'accroissement des charges de pensions.

En 2003, le montant de la pension moyenne des fonctionnaires civils était de 1 521 euros et celui des militaires de 1 135 euros. En 1991, ces montants étaient respectivement de 1155 et de 836 euros. Entre 1991 et 2003, le montant de la pension moyenne a augmenté de 8,3 % en euros constants pour les fonctionnaires civils, et de 11,7 % pour les militaires. Cette progression résulte de plusieurs facteurs.

D'abord, la transposition aux retraités des mesures catégorielles accordées aux fonctionnaires en activité, prévue par l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite, et qui était applicable jusqu'au 31 décembre 2003, explique une partie de l'augmentation du montant moyen des pensions. Sur la période 1991-2001, l'application de cet article aura permis d'augmenter le pouvoir d'achat des pensions de 0,4 % en moyenne par an (Projet de loi de finances pour 2003, Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique - PLF 2003). De même les revalorisations du point d'indice de la fonction publique ont entraîné de façon mécanique une augmentation du montant des pensions versées.

De plus, la revalorisation du minimum garanti, prévue à l'article L.17 du code des pensions civiles et militaires, constitue également un facteur explicatif de l'augmentation des pensions moyennes. L'indice majoré du minimum garanti a été porté de 202 à 216 entre 1998 et 2001¹⁰³. Les revalorisations successives du minimum garanti entre 1998 et 2001 ont entraîné une augmentation du pourcentage de pensions portées au minimum garanti. Ce pourcentage s'était stabilisé jusqu'en 1998 autour de 12,5 % ; il atteignait 14,8 % en 2001 (PLF 2003).

Enfin, l'amélioration de la pension moyenne des nouveaux pensionnés est un facteur explicatif de l'augmentation des pensions moyennes versées.

La pension moyenne des nouveaux pensionnés a augmenté de 36,1 % en euros courants de 1991 à 2001. La progression moyenne de la pension moyenne a été de 3,1 % par

¹⁰³ En 1991, le minimum était déjà de 202, aucune revalorisation n'ayant été effectuée entre 1991 et 1998.

an en euros courants et de 1,6% en euros constants entre 1991 et 2001 (PLF 2003). En 2003, la pension moyenne du flux de nouveaux pensionnés était de 1 832 euros pour les fonctionnaires civils, et de 1 498 euros pour les militaires. Pour les fonctionnaires civils, la différence entre la pension moyenne de l'ensemble des pensionnés et celle des nouveaux pensionnés est particulièrement importante (on note en effet une différence de 311 euros entre ces deux montants)¹⁰⁴. Plusieurs facteurs expliquent cette progression. D'abord, les mesures catégorielles et l'élévation structurelle des qualifications entraînent une augmentation régulière de l'indice moyen de liquidation des pensions. Ce dernier était de 489 pour les fonctionnaires civils et de 449 pour les militaires en 1991 ; il atteignait 579 pour les fonctionnaires civils et 481 pour les militaires en 2003¹⁰⁵. De plus, l'allongement de la durée de carrière des fonctionnaires implique une augmentation du taux de liquidation des nouveaux pensionnés. Entre 1991 et 2003, ce taux est ainsi passé de 66% à 68,4 % pour les fonctionnaires civils¹⁰⁶ (Projet de loi de finances pour 2005, Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite dans la fonction publique - PLF 2005).

Nous allons désormais étudier le deuxième facteur explicatif de l'évolution des dépenses induites : l'accroissement de la masse salariale.

1.1.3. L'augmentation de la masse salariale

L'augmentation de la masse salariale de l'Etat est le deuxième facteur explicatif de la progression des dépenses induites. Celle-ci est liée à l'augmentation des effectifs d'une part et à l'augmentation de la rémunération moyenne d'autre part.

¹⁰⁴ En 2003, le montant de la pension moyenne des fonctionnaires civils était de 1521 euros. Voir ci-dessus.

¹⁰⁵ En outre, si les revalorisations du minimum garanti ont entraîné une augmentation en stock du pourcentage des pensions relevées au minimum garanti entre 1998 et 2001, il apparaît que sur longue période le pourcentage des pensions relevées au minimum garanti a diminué en flux. Ainsi, en 1991, 19,9 % des nouveaux pensionnés étaient au minimum garanti ; en 2001 ce pourcentage était égal à 11,6 % (PLF 2003).

¹⁰⁶ Pour les militaires, le taux de liquidation était de 66 % en 1991. Il a connu quelques variations et est revenu à 66 % en 2003 (PLF 2005).

1.1.3.1. L'évolution des effectifs

Les effectifs de la fonction publique continuent de croître, mais relativement peu par rapport aux décennies précédentes, durant lesquelles leur croissance fut particulièrement élevée. L'augmentation des effectifs réels était de 16,7 % entre 1950 et 1962, de 14 % entre 1962 et 1969 et a atteint 25,6 % entre 1969 et 1980. La croissance des effectifs s'est ensuite effondrée. Elle était de 5 % entre 1980 et 1990, et de 5,7 % entre 1990 et 2003. En 2003, on dénombrait 2 313 430 agents de l'Etat (Rapports annuels de la fonction publique 1992 et 2005).

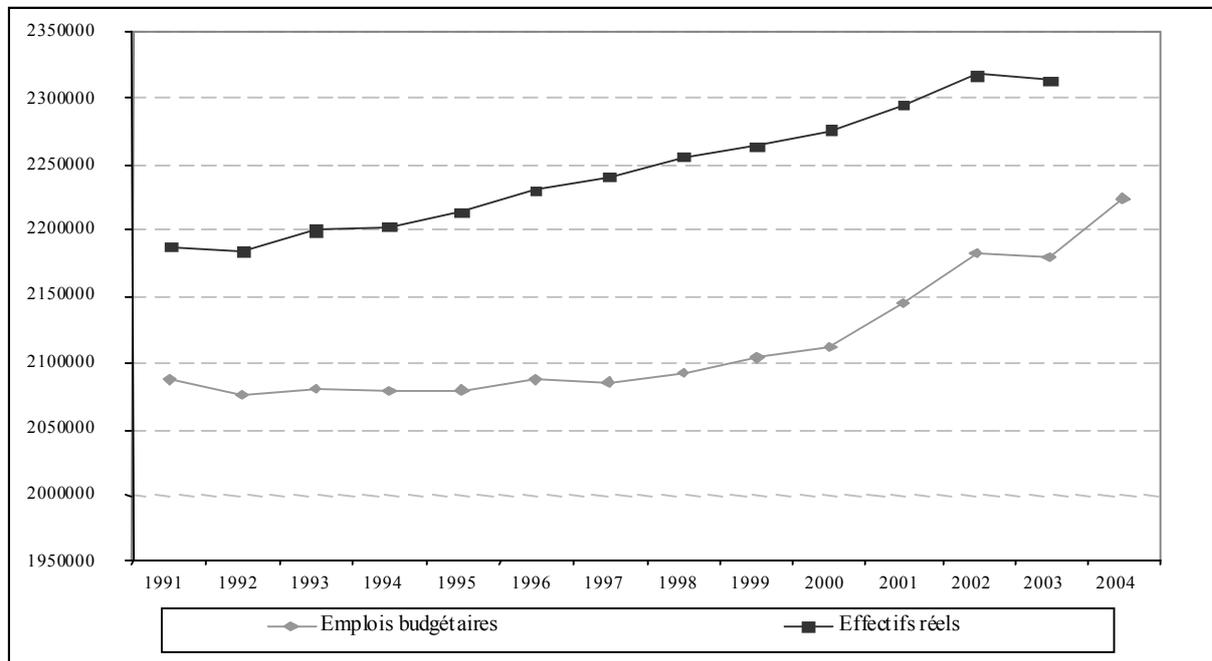
Entre 1991 et 2004, 137 298 emplois budgétaires ont été créés, ce qui représente une augmentation de 6,6 %. Durant cette période, la croissance des effectifs a été plus importante à partir de 1998 et s'est encore accélérée à partir de 2001¹⁰⁷ (à l'exception de l'année 2003, qui a connu une légère baisse).

En 2004, le nombre d'emplois budgétaires¹⁰⁸ est égal à 2 224 239. Ces emplois sont occupés par des titulaires à hauteur de 76 %, par des militaires à hauteur de 16 %, par des contractuels à hauteur de 5 % et par des ouvriers d'Etat à hauteur de 3 %. Les emplois sont concentrés, pour plus de la moitié d'entre eux, au ministère de l'Education nationale (les emplois de l'Education nationale représentent 64 % des emplois budgétaires de l'ensemble des ministères civils).

¹⁰⁷ La progression des emplois budgétaires s'explique en grande partie par les mesures de « régularisation », lesquelles signifient la création de postes budgétaires pour des agents déjà rémunérés par l'Etat jusque-là sans support d'emploi : création de plus de 40 000 emplois budgétaires au titre de la résorption de l'emploi précaire ou de près de 50 000 postes budgétaires en 2004 au titre de certaines catégories d'agents de l'Education nationale (PLF 2005).

¹⁰⁸ Les emplois budgétaires sont obtenus par le décompte des emplois permanents à temps plein autorisés par la loi de finances.

Graphique 13. Evolution des effectifs réels et du nombre des emplois budgétaires (1991-2004)



Source : Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

La répartition des effectifs entre les catégories a en outre beaucoup évolué. On constate en effet une part croissante de la catégorie A au détriment de la catégorie C.

Tableau 26. Evolution des effectifs réels de titulaires civils de l'Etat par catégories

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
1982	458 966 (32 %)	485 197 (34 %)	484 528 (34 %)	1 428 691
1984	495 593 (33,1 %)	497 268 (33,2 %)	506 180 (33,8 %)	1 499 041
1990	543 918 (34,8 %)	491 322 (31,4 %)	529 199 (33,8 %)	1 564 439
2000	836 762 (49,2 %)	337 345 (19,8 %)	525 356 (30,9 %)	1 699 463
2003	931 655 (53,3 %)	285 610 (16,3 %)	530 745 (30,4 %)	1 748 010

Source : Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

L'augmentation des effectifs explique une partie de l'augmentation de la masse salariale dans la fonction publique d'Etat. Par ailleurs, l'augmentation de la rémunération moyenne des personnes en place a également contribué à l'augmentation de la masse salariale.

1.1.3.2. L'évolution du salaire moyen

Le salaire moyen des agents de l'Etat a augmenté ces dernières années du fait des mesures générales, des mesures catégorielles (plan Durafour, plans « Jospin-Lang-Bayrou »)¹⁰⁹ et de l'effet Glissement Vieillesse Technicité (GVT).

La Direction générale de la Fonction publique utilise deux concepts pour apprécier l'évolution des rémunérations des fonctionnaires : la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) et le salaire moyen par tête (SMPT).

La RMPP est une notion salariale : elle mesure « l'évolution de la fiche de paye moyenne des fonctionnaires en place » (PLF 2005, p. 18). Elle est calculée sur les effectifs présents sur deux exercices consécutifs. Le SMPT est, quant à lui, une notion financière et budgétaire. Il permet d'analyser l'évolution du coût moyen d'un agent. Il prend ainsi en compte la progression des salaires des agents en place, mesuré par la RMPP, et l'effet de structure des rémunérations induit par les mouvements d'entrées et de sorties, lié principalement à la différence de niveau de rémunération entre les agents qui entrent dans la fonction publique et les agents qui la quittent en fin de carrière. L'effet d'entrées - sorties est relativement stable et est estimé à - 2 % (PLF 2005).

La RMPP constitue l'indicateur qui permet d'estimer la variation de pouvoir d'achat des agents. La progression de la RMPP a été continue depuis le début des années 80.

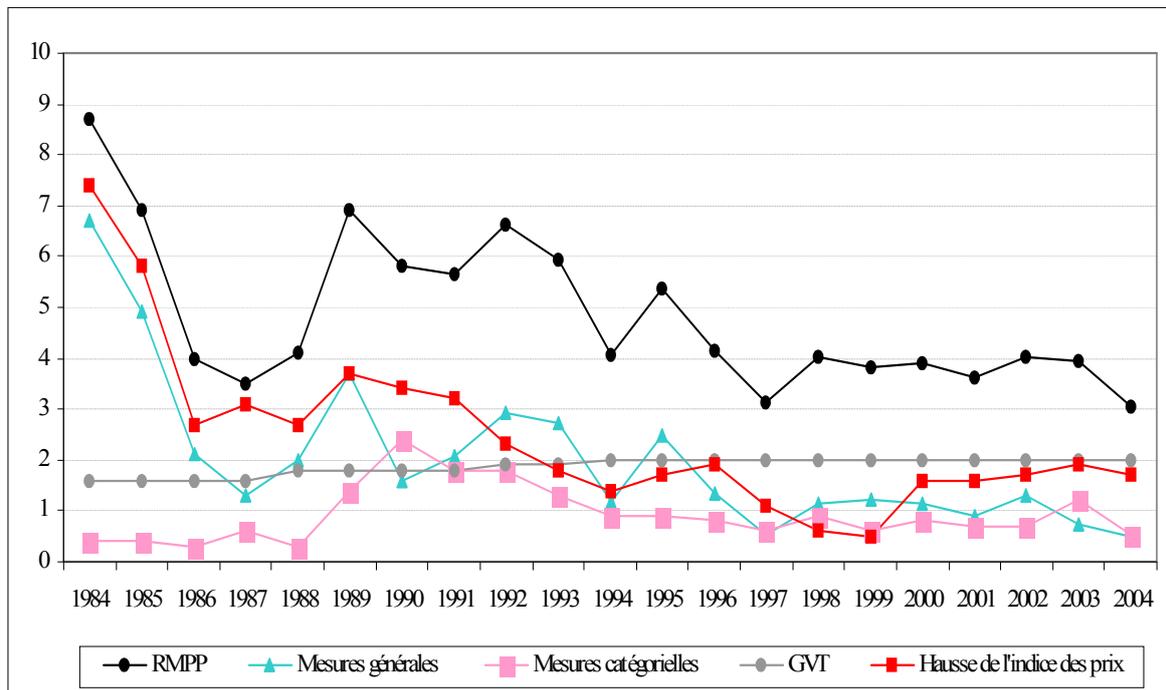
¹⁰⁹ Le plan Durafour concerne l'ensemble des personnels de la fonction publique ; il est explicité dans la troisième section de ce chapitre. Les plans « Jospin-Lang-Bayrou » concernent les enseignants (Insee, 2000).

Elle résulte de trois facteurs :

- les mesures générales (revalorisation du point de la fonction publique, attribution uniforme de points d'indice ou prime exceptionnelle...), y compris l'effet report des mesures mises en œuvre au cours de l'exercice précédent,
- les mesures catégorielles ciblées sur certains groupes d'agents (réformes statutaires et revalorisations indemnitaires),
- le Glissement Vieillesse Technicité, ou « effet de carrière », c'est-à-dire l'effet positif des avancements d'échelons et des promotions de grades ou de corps.

Si la RMPP a progressé tout au long de la période considérée, son taux de progression a diminué. Cependant, la baisse du taux d'inflation a permis une augmentation du pouvoir d'achat sur l'ensemble de la période considérée.

Graphique 14. Evolution de la Rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) de 1984 à 2004 ⁽¹⁾ (Augmentation annuelle en %)



1. Les chiffres de l'année 2004 sont basés sur des prévisions.

Source : Projets de loi de finances - Rapports sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique (1991, 2001, 2003 et 2005).

Si on analyse maintenant l'effet des différents types de mesure sur la RMPP, on voit d'abord que l'effet des mesures générales s'est quelque peu estompé depuis le début des

années 80. En 1984, les mesures générales se sont traduites par une augmentation de la RMPP de 6,7 % ; elles n'ont entraîné qu'une augmentation de 0,74 % en 2003, et de 0,5% en 2004. Cette baisse s'explique en partie par la diminution de l'inflation. La progression de la RMPP liée aux seules mesures générales n'est cependant supérieure ou égale à l'inflation que de façon occasionnelle.

En ce qui concerne les mesures catégorielles, leur impact sur la RMPP est particulièrement variable. On observe notamment un pic en 1990. Ce phénomène s'explique par la mise en place du plan Durafour et du plan Jospin. Globalement, si l'effet des mesures catégorielles est relativement faible sur la RMPP, il s'est néanmoins quelque peu accentué sur la période considérée : ces mesures ont entraîné une croissance de 0,4 % de la RMPP en 1984 et de 1,22 % en 2003. Toutefois, en 2004, les mesures catégorielles n'ont entraîné qu'une augmentation de 0,53 % de la RMPP ¹¹⁰.

Enfin, l'effet du GVT sur l'évolution de la RMPP est resté relativement constant sur la période considérée. Il s'est cependant renforcé durant les années 90 et s'est ensuite stabilisé à partir de 1994. Il entraîne depuis plusieurs années une augmentation de 2 % de la RMPP.

1.2. Les moyens mis en œuvre au niveau des dépenses de personnel pour maîtriser les dépenses de la fonction publique

Les dépenses de la fonction publique présentent une forte inertie. Diminuer rapidement et de manière significative les dépenses de la fonction publique n'est pas envisageable. Les fonctionnaires sont recrutés pour une durée de 25 ou 30 ans, ce qui implique qu'une grande partie des rémunérations constitue une dépense obligatoire. Il en est de même pour les cotisations sociales et les pensions. Le gouvernement ne peut donc qu'agir à la marge pour diminuer ou limiter l'augmentation des dépenses publiques.

La réforme des pensions est apparue comme un moyen de contenir les dépenses de la fonction publique. La limitation des charges de rémunération, à travers la stabilisation des

¹¹⁰ En 2004, la participation des mesures catégorielles à la croissance de la RMPP reste ainsi très légèrement supérieure à celle des mesures générales.

effectifs d'une part, et la restriction des revalorisations du point de la fonction publique d'autre part, constitue par ailleurs une préoccupation ancienne et centrale des gouvernements.

1.2.1. La réforme des pensions

Le point central de la réforme du régime des retraites des fonctionnaires concerne l'allongement progressif de la durée de cotisation, laquelle est ainsi portée de 150 trimestres (soit 37 années et demie) en 2003 à 160 trimestres (soit 40 années) en 2008. L'objectif étant de stabiliser, dans le temps, le rapport entre la durée d'assurance et l'espérance de vie à la retraite, la durée de cotisation doit être portée à 41 années de 2008 à 2012, sous réserve des conditions démographiques, économiques et sociales.

Par ailleurs, un système de décote et de surcote a été instauré. Ainsi lorsque la durée d'assurance sera inférieure au nombre d'années nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension¹¹¹, ou lorsque le fonctionnaire n'aura pas atteint l'âge de 65 ans, un coefficient de minoration de 1,25 % par trimestre manquant s'appliquera au montant de la pension liquidée, dans la limite de 20 trimestres.

De manière réciproque, une surcote sera appliquée aux fonctionnaires ayant atteint l'âge de 60 ans et dont la durée d'assurance est suffisante pour obtenir le pourcentage de liquidation maximum. Le coefficient de majoration est fixé à 0,75 % par trimestre supplémentaire, dans la limite de 20 trimestres.

Enfin, les pensions ne sont plus revalorisées par une indexation sur la valeur du point d'indice de la fonction publique. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2004, le pouvoir d'achat des pensions est garanti par référence à l'évolution de l'indice des prix constaté chaque année. Il est difficile d'évaluer l'impact financier de ce changement pour les pensionnés ; il dépendra de la politique de rémunération mise en œuvre par le gouvernement (Sénat, 2003, p.61).

Selon le conseil d'orientation des retraites, si la réforme des pensions n'avait pas été engagée, le besoin de financement des régimes de retraite serait de 28 milliards d'euros en

¹¹¹ Le pourcentage maximal de liquidation n'a pas connu de modification et demeure ainsi à 75 %.

2020. La réforme devrait permettre de diminuer ce besoin de financement de 13 milliards d'euros (Sénat, op. cit., p. 64).

1.2.2. La limitation des charges de rémunération de l'Etat

La limitation des charges de rémunération de l'Etat passe à la fois par la réduction du nombre de fonctionnaires et par la faiblesse des augmentations de traitement.

1.2.2.1. La réduction du nombre de fonctionnaires

La réduction du nombre de fonctionnaires est un thème récurrent. Le poids des dépenses induites conduit à la formulation de nombreuses critiques sur l'importance des effectifs de la fonction publique. Selon L. Rouban (2004, p. 35), dès la Révolution, le « fonctionnaire budgétivore » a été dénoncé. Le fait que les fonctionnaires aient bénéficié de certains avantages sociaux plus tôt que le secteur privé a conduit à alimenter le discours « anti-fonctionnaire ».

La critique relative au nombre de fonctionnaires est accrue en période de crise économique durable. Ce fut le cas entre 1880 et 1900 et, plus récemment, entre 1980 et 1993, le poids de l'Etat étant alors particulièrement critiqué par les thèses néo-libérales. De même, la réduction du nombre des fonctionnaires fut un thème important pour les élections de 2002, du fait de la crise financière de 2001 (Rouban, op. cit., p. 35).

De Singly et Thélot (1988) ont mis en évidence l'ambivalence de la société face à la fonction publique, les fonctionnaires étant tantôt enviés, tantôt blâmés : « la fonction publique représente dans l'imaginaire un îlot de sécurité, de paix, de tranquillité. Cette présence au milieu de l'agitation du monde exaspère les uns et fait envie aux autres » (De Singly et Thélot, op. cit., p. 38). Cette ambivalence se retrouve également au sujet du nombre des fonctionnaires : « pour le nombre de fonctionnaires, l'incertitude est aussi grande. Beaucoup de gens n'en ont aucune idée, même pas un ordre de grandeur. Et pour ceux qui osent donner un chiffre, les estimations sont assez fantaisistes. ...Quelle que soit l'estimation, on peut à la fois dénoncer le trop grand nombre de fonctionnaires et déclarer qu'il y a trop peu d'enseignants, de gendarmes... » (De Singly et Thélot, op. cit., p. 2-3). Selon une enquête du

CEVIPOF¹¹² de juin 2002, 44% des personnes enquêtées sont favorables à la diminution du nombre de fonctionnaires. Ce pourcentage varie fortement suivant la catégorie professionnelle. Ainsi 83 % des membres des professions libérales sont favorables à la réduction des effectifs de la fonction publique, tandis que plus de 50 % des ouvriers et employés y sont hostiles (Rouban, op. cit.).

La critique relative au nombre de fonctionnaires provient davantage des gouvernants et des intellectuels que des citoyens (Rouban, op. cit.). Toutefois, même si la diminution des effectifs est préconisée, les possibilités réelles d'agir par suppression d'emplois de personnels partant à la retraite sont relativement limitées. En effet, un arrêt dans les recrutements est susceptible d'engendrer des effets indésirables : vieillissement des corps concernés, mauvais fonctionnement des systèmes de promotion, disparité dans les niveaux de concours qui pourrait conduire à terme à une mauvaise qualité des recrutements. L. Rouban (op. cit.) rappelle que le gouvernement Juppé, après l'élection présidentielle de 1995, avait annoncé la suppression de 20 000 postes ; il n'en a finalement supprimé que 5 500. Avec le gouvernement Jospin, on assiste à une stabilisation des effectifs. En 2002, le gouvernement Raffarin annonce le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. En 2003, les protestations des enseignants amènent le gouvernement à renoncer à la suppression de 30 000 postes et le conduisent à stabiliser les effectifs enseignants et à créer 4 000 postes d'assistants d'éducation. Dans le même temps, des postes sont créés dans la police, dans l'administration pénitentiaire, dans l'armée et dans le secteur hospitalier. Ainsi, L. Rouban écrit (op. cit., p. 33) : « au total, la révolution libérale de 2002 doit conduire à supprimer en tout 5000 postes en 2004 ». La réduction du nombre de fonctionnaires reste malgré tout toujours d'actualité, et le rapport du Sénat préconise, dans le cadre de la LOLF, d'instaurer parmi les indicateurs de performance, « un indicateur exclusivement consacré à la baisse des effectifs » (Sénat, 2003, p. 49).

1.2.2.2. La limitation des augmentations de traitement

La volonté de maîtriser les coûts de la fonction publique a placé la politique salariale au cœur des préoccupations gouvernementales depuis le début des années 80. Dès 1982-1983,

¹¹² Centre de recherches politiques de Sciences Po.

le gouvernement affiche la volonté de lutter contre l'inflation et de limiter les dépenses budgétaires. De manière à satisfaire le premier objectif, l'indexation des traitements sur le coût de la vie est supprimée. La prise en compte automatique de l'inflation constatée dans la détermination des augmentations de traitement n'est plus acceptée. La méthode, à partir de 1983, consiste à déterminer les hausses salariales en fonction de l'inflation anticipée. Les clauses de sauvegarde disparaissent ou perdent tout au moins leur caractère automatique (Royer, 1993).

De plus, l'étude de l'évolution du poids relatif des augmentations générales, des augmentations liées au GVT et des augmentations catégorielles¹¹³ dans la progression de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) montre que les augmentations générales sont de moins en moins utilisées comme modalité de progression des rémunérations.

Il apparaît en effet que le poids relatif des augmentations générales dans l'évolution de la RMPP diminue fortement depuis le début des années 80. En 1984, les mesures générales expliquaient 77 % de l'augmentation de la RMPP. En 2003, elles n'en expliquaient plus que 18,7 %. De manière réciproque, l'effet du GVT et des mesures catégorielles s'est sensiblement accru sur la période considérée. Le GVT et les mesures catégorielles expliquaient respectivement 18,4 % et 4,6 % de l'augmentation de la RMPP en 1984, et 50,5 % et 30,1 % en 2003. En 2004, selon les prévisions du PLF 2005, le poids relatif respectif des augmentations générales, catégorielles et liées au GVT dans l'augmentation de la RMPP est de 16,5 %, 17,5 % et 66 %.

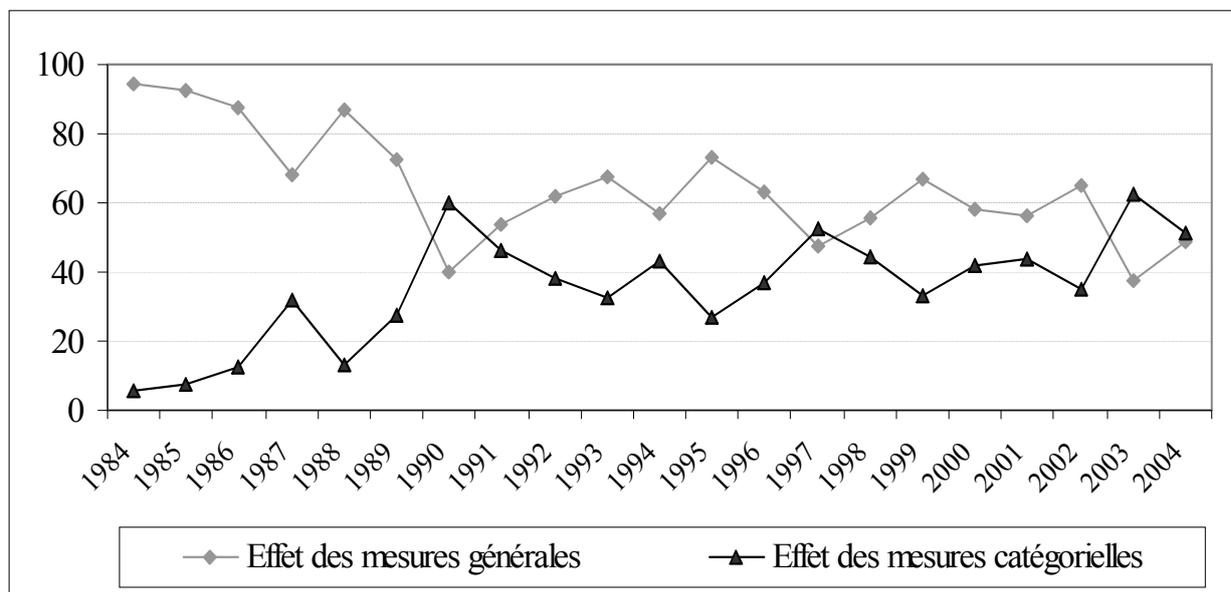
Si l'on considère maintenant le poids relatif des mesures catégorielles et des mesures générales dans l'augmentation de la RMPP hors GVT¹¹⁴, il apparaît une très nette diminution de la part des mesures générales au profit des mesures catégorielles.

¹¹³ Les mesures catégorielles comprennent les augmentations salariales liées aux mesures statutaires et les revalorisations indemnitaires.

¹¹⁴ Nous neutralisons l'impact du GVT dans la mesure où les augmentations de traitement liées à cet effet sont largement incontrôlables, une variation du taux de progression de ces mesures ne pouvant refléter une décision politique et budgétaire.

En 1984, les mesures générales expliquaient 94,4 % de l'augmentation de la RMPP hors GVT, les mesures catégorielles n'en expliquant que 5,6 %. En 2003, les mesures générales n'expliquaient plus que 37,8 % de la variation de la RMPP hors GVT. A l'inverse, les mesures catégorielles expliquaient 62,2 % de la variation de la RMPP hors GVT. En 2004, l'augmentation de la RMPP s'expliquait à hauteur de 48,5 % par les augmentations générales et à hauteur de 51,5% par les augmentations catégorielles. Ainsi, en 2003 et 2004, les mesures catégorielles ont contribué davantage à l'augmentation de la RMPP que les mesures générales¹¹⁵.

Graphique 15. Poids relatif des mesures générales et catégorielles dans l'évolution de la RMPP hors GVT (en %) (1984-2004)



Source : Projet de loi de finances pour 1991, 2001, 2003 et 2005, Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique.

Il apparaît ainsi que l'augmentation de la rémunération des fonctionnaires passe de plus en plus par la mise en place de mesures catégorielles au détriment des mesures générales. Cela se conçoit aisément dans un contexte de limitation des dépenses publiques, l'impact budgétaire d'une augmentation de la valeur du point étant particulièrement important. En effet, en 2002, 112,42 milliards d'euros, soit plus de 95 % des dépenses induites, étaient indexés sur la valeur du point. De ce fait, une revalorisation de 1 % de la valeur du point de la fonction publique engendrait alors un coût de l'ordre de 1,12 milliard d'euros en année pleine

¹¹⁵ En 1990 et 1997, on observait déjà ce phénomène.

pour le budget de l'Etat. Le changement d'indexation des retraites, lesquelles ne sont plus indexées sur la valeur du point mais sur l'indice des prix, entraîne une diminution de l'impact budgétaire d'une revalorisation du point de la fonction publique. Ainsi, une revalorisation de 1 % de la valeur du point de la fonction publique de l'Etat en 2004 aurait engendré un coût ramené à 780 millions d'euros en année pleine pour le budget de l'Etat (Sénat, 2003, p. 27). Pour 2005, ce coût serait égal à 825 millions d'euros (Sénat, 2004b, p. 29).

Dans ce contexte, les augmentations du point de la fonction publique ne peuvent être distribuées que de façon parcimonieuse. D'ailleurs, le rapport général du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2004 indique qu'il serait souhaitable de limiter la revalorisation du point de la fonction publique : « toutefois votre rapporteur spécial réitère son souhait de voir limiter à court terme, dans toute la mesure du possible, la progression de la valeur du point afin d'infléchir l'évolution des charges de rémunération ; les évolutions qui viennent d'être rappelées, même accompagnées des réserves qui précèdent rendent certainement acceptable la modération salariale qu'impose actuellement un contexte de forte tension budgétaire. Aussi, il estime opportun que la valeur du point n'ait pas été revalorisée depuis décembre 2002, que l'année 2003 soit une année « blanche », et que le budget pour 2004 n'anticipe pas sur les hausses susceptibles d'être consenties » (Sénat, 2003, p. 44). Dans son projet de loi de finances pour 2005, alors que le décrochage entre l'augmentation des traitements liée aux seules mesures générales et l'inflation s'est accru en 2004¹¹⁶, le rapporteur du Sénat recommande à nouveau de limiter la progression de la valeur du point : « il trouve acceptable que la valeur du point n'ait pas été revalorisée depuis janvier 2004, et que le budget de 2005 n'anticipe pas sur les hausses susceptibles d'être consenties » (Sénat, 2004b, p. 50).

Par ailleurs, au-delà des 2,53 millions d'agents civils et militaires de l'Etat et de ses établissements publics, la revalorisation du point de la fonction publique touche de nombreuses catégories d'agents publics. En effet, sont concernés par les négociations salariales dans la fonction publique les personnels suivants (Sénat, 2004b, p. 45) :

- les 390 000 agents des exploitants publics de la Poste et de France Telecom,
- les 1, 460 million d'agents de la fonction publique territoriale,
- les 843 000 agents de la fonction publique hospitalière (hors médecins),
- les 152 000 enseignants des établissements privés sous contrat.

¹¹⁶ Voir graphique n° 14.

Pour 2005, une revalorisation de 1% de la valeur du point de la fonction publique engendrerait un coût de 360 millions d'euros pour la fonction publique territoriale et un coût de 290 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière (Sénat, 2004b, p. 30).

La volonté de limiter les dépenses de la fonction publique conduit ainsi les gouvernants à préférer aux mesures générales les mesures catégorielles comme moyen d'augmenter la rémunération moyenne des fonctionnaires. Parmi ces mesures catégorielles, les plans catégoriels, comme les plans Durafour ou Jospin, occupent une place importante, mais les primes et les indemnités jouent également un rôle non négligeable.

Les organisations syndicales critiquent cette politique, et refusent de prendre en compte le GVT et les mesures catégorielles¹¹⁷ dans l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires dans la mesure où seule l'augmentation du point indiciaire permet de mener une politique égalitaire d'augmentation de la rémunération. Ainsi, les négociations salariales sont devenues particulièrement difficiles depuis 1983. Entre 1970 et 1983, des accords ont été conclus chaque année, sauf en 1977. Entre 1984 et 1999, les années non couvertes par un accord ont été plus fréquentes : 1984, 1986, 1987, 1990, 1993, 1996, 1997. A partir de 2000, aucun accord salarial n'a pu être conclu. Le « blocage de la négociation salariale », regretté dès 1989 dans le rapport Guilhamon sur les négociations salariales dans la fonction publique, s'explique en partie par des conceptions différentes au sujet de la mesure de l'augmentation générale des rémunérations de la fonction publique. Les gestionnaires considèrent qu'on ne peut occulter l'effet du GVT et les augmentations catégorielles dans l'augmentation des rémunérations, tandis que les syndicats refusent de prendre en compte ces augmentations dans la mesure où le bénéfice apporté par les mesures catégorielles et par le GVT n'est pas le même pour tous les fonctionnaires. Prendre en compte le GVT dans le calcul revient à confisquer en partie le bénéfice des promotions : « intégrer le GVT, partiellement ou totalement, dans les négociations amène automatiquement à donner aux effets de carrière un rôle dans le maintien du pouvoir d'achat. En d'autres termes, une partie de la croissance du pouvoir d'achat provenant du passage à un grade supérieur, de la réussite à un concours, etc. sert à compenser les pertes de pouvoir d'achat de l'indice 100 » (Meurs, 1993b, p. 34). Prendre en compte les augmentations catégorielles dans le calcul « signifie que les gains

¹¹⁷ La prise en compte des mesures interministérielles, et notamment des mesures « bas salaires », dans le calcul de l'évolution de la rémunération, est toutefois peu contestée par les organisations syndicales.

obtenus à l'issue de négociations spécifiques doivent servir au maintien du pouvoir d'achat général, position rejetée par les syndicats » (Meurs, op. cit., p. 50).

Selon le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (2003, p. 9), les organisations syndicales « dénoncent la politique suivie en matière de rémunération, qui au fil des années, a conduit à revaloriser sensiblement les régimes indemnitaires au détriment des traitements indiciaires, les indemnités devenant, pour de nombreuses catégories de fonctionnaires, une part déterminante de la rémunération globale. Elles se rejoignent pour critiquer une stratégie concomitante du ministère du Budget qui, pour éviter des contagions catégorielles, a accordé sous forme de régimes indemnitaires spécifiques ce qu'il ne voulait pas accorder en revalorisation indiciaire ».

Cette politique est en effet très inégalitaire. Selon le Sénat (2004b, p. 47), 10 % des agents en fin de carrière n'ont plus la possibilité d'évoluer grâce à l'ancienneté. Lorsque ces agents ne bénéficient pas non plus de mesures catégorielles, ils connaissent nécessairement une dégradation de leur pouvoir d'achat.

L'utilisation des primes comme complément de traitement est vivement critiquée par la Cour des comptes. Toutefois, si des réformes indemnitaires ont eu lieu, elles se sont davantage traduites par une légitimation que par une modification des pratiques existantes.

Section 2. Les primes comme complément de traitement : entre contestation et légitimation

Les primes permettent d'augmenter la rémunération de certaines catégories lorsqu'une augmentation du traitement ne paraît pas réalisable. Les primes sont en effet parfois utilisées pour augmenter la rémunération de certains agents sans modifier le classement des grades et des emplois, une telle action s'avérant particulièrement coûteuse du fait de l'importance des demandes reconventionnelles¹¹⁸. Cette pratique tend à rendre inopérants les principes inhérents à la grille indiciaire de la fonction publique. Elle est de ce fait vigoureusement

¹¹⁸ Les demandes reconventionnelles désignent le fait que certains corps demandent un rétablissement de leur classement indiciaire lorsque d'autres corps obtiennent une amélioration de leur position indiciaire.

critiquée par la Cour des comptes. Toutefois, si une réforme des régimes indemnitaires est intervenue, celle-ci a paradoxalement conduit à légitimer les pratiques existantes.

2.1. L'opacité fonctionnelle des primes et indemnités

Si la grille a permis de simplifier le système antérieur des rémunérations, elle est vite apparue comme une source de rigidité dans la mesure où l'échelle de parité s'est avérée particulièrement difficile à modifier¹¹⁹.

La difficulté de modifier la grille de façon cohérente tient à l'ampleur des comparaisons des salaires et des conditions de travail entre les différents grades et les différents corps (Tiano, 1957). En effet, du fait du principe de parité posé par le statut général, les emplois dont le niveau de recrutement est équivalent doivent faire l'objet d'un classement identique. On distingue la parité interne de la parité externe. La parité interne permet « aux corps d'une même administration répondant au critère de niveau de revendiquer un classement identique » et la parité externe permet aux corps d'une administration de revendiquer « un classement identique à celui du ou des corps les plus favorisés des autres administrations, à équivalence de recrutement » (Salon, 1993, p. 383). Les fonctionnaires acceptent ainsi difficilement un déclassement relatif de leur position : « en touchant au réseau de parités qui s'est établi entre les différents corps et emplois, on porte atteinte fatalement au légitime amour-propre des fonctionnaires qui n'acceptent pas volontiers un déclassement en termes relatifs » (Pognaud, 1985, p. 39). Il est alors difficile de changer le classement indiciaire des grades et emplois dans la mesure où un tel changement entraîne des demandes reconventionnelles des corps classés à parité : « toute mesure qui améliore la situation d'un corps ou d'une catégorie entraîne aussitôt une réaction des corps parallèles et des catégories immédiatement supérieures (ou inférieures) qui trouvent les meilleurs arguments pour revendiquer des aménagements comparables » (Durvy, 1978, p. 36). En 1976, S. Salon et V. Silvera parlent alors de « tourbillon indiciaire » pour décrire ce phénomène.

Selon la Cour des comptes (1999, p. 15), « la grille a permis une remise en ordre de la politique de rémunération servie à qualification égale dans chaque ministère. Dans le même

¹¹⁹ La grille indiciaire est en effet rarement modifiée, à la différence de celle des conventions collectives du secteur privé qui est renégociée tous les 5 ans.

temps, elle a, ce qui est son principal défaut, créé des liens « innommés » entre différentes catégories de grades, faisant ainsi qu'une amélioration accordée à une catégorie est le plus souvent revendiquée par l'ensemble des catégories comparables ».

Un certain nombre de points critiques apparaissent particulièrement difficiles à modifier. Ces points correspondent principalement aux indices de fins de carrière de corps à effectifs importants dans la mesure où ces points font office de référence pour l'ensemble de la grille des rémunérations. Il en est ainsi de l'échelle A, fin de carrière de nombreux corps de la catégorie A accédant à des fonctions de responsabilité, des fins de carrière de la catégorie A (agrégé, ingénieur, certifié et attaché d'administration) et de la catégorie B. Les responsables du budget refusent de modifier le niveau indiciaire de ces points sensibles, de peur de déclencher des revendications en chaîne (Royer, op. cit., p. 46).

Les primes et les indemnités ont ainsi été utilisées pour augmenter les rémunérations de certaines catégories sans modifier ni la valeur du point indiciaire (une telle modification entraînerait de façon automatique un relèvement de tous les traitements) ni le classement indiciaire. En outre, les primes ont « l'avantage » (pour les finances publiques) de ne pas être prises en compte dans le calcul des retraites. Les primes ont ainsi été détournées de leur objet, elles sont « apparues comme un moyen discret, moins susceptible d'extensions coûteuses et sans répercussion sur les retraites, de mettre en œuvre de véritables correctifs à la simple application de la grille » (Royer, op. cit., p. 52). Selon la Cour des comptes (op. cit., p. 15-16), la multiplication des primes s'explique par la difficulté à modifier les positionnements de la grille, « l'octroi de mesures catégorielles étant jugé moins dangereux pour l'équilibre d'ensemble ».

L'utilisation des primes comme moyen d'augmenter la rémunération de certains personnels est un phénomène ancien. Déjà en 1978, Durvy (p. 70) écrivait, au sujet des primes de sujétions ou de risques, que celles-ci « constituent une réponse facile aux revendications des corps et des syndicats et [que] la multiplication de leur nombre montre qu'elles sont attribuées sans rationalité et uniquement pour éviter des modifications de la grille indiciaire ». De plus, il ajoute que « cette technique qui contribue à fausser le classement hiérarchique et à avantager les administrations ou les corps puissants a pour conséquence d'introduire dans l'administration un climat de revendication permanent ». Si au niveau central, les syndicats dénoncent l'utilisation des primes comme complément de

traitement, au niveau de chaque ministère, ils tendent en effet à revendiquer l'accroissement des primes et indemnités afin de satisfaire leurs adhérents. Les syndicats adoptent ainsi une attitude quelque peu ambivalente : « ils ne peuvent cautionner un système qui va à l'encontre des principes du classement de 1948. Ils ne peuvent pas, non plus, le rejeter parce qu'il leur permet de faire accepter plus facilement leurs revendications corporatistes et ce faisant d'améliorer les émoluments des fonctionnaires. En même temps, ce système contribue à perpétuer l'idée que les fonctionnaires sont particulièrement mal rémunérés si l'on compare leurs traitements (indemnités non comprises) aux salaires du secteur privé. Il se crée ainsi pour toutes ces raisons une sorte de consensus non avoué entre les partenaires sociaux pour le maintien et le développement du système indemnitaire » (Durvy, op. cit., p. 306).

Dans cette optique, il apparaît alors que l'opacité du système des rémunérations annexes est fonctionnelle : elle permet en effet d'éviter que les fonctionnaires puissent comparer leur rémunération réelle. L'opacité des primes et des indemnités se justifie ainsi par les craintes de l'Etat de voir débiter des mouvements sociaux.

Si les rapports sur les projets de loi de finances déplorent cette opacité, le Conseil d'Etat a, quant à lui, « déclaré non communicable le rapport administratif Blanchard, seule étude complète qui semble exister sur le sujet » (De Forges, 1997, p. 304).

Pourtant, depuis 1999, la Cour des comptes a entrepris une étude des régimes indemnitaires dans quelques ministères et dresse alors un jugement relativement sévère sur la gestion des primes.

2.2. La critique des régimes indemnitaires par la Cour des comptes

La Cour des comptes a étudié les effectifs et les rémunérations dans quelques secteurs ministériels dans deux rapports publics particuliers sur la fonction publique d'Etat, en décembre 1999 et en avril 2001. Dans le rapport de 1999, elle analyse ainsi les rémunérations des personnels de la direction générale des impôts et de la comptabilité publique, des personnels des préfectures, des personnels de la police nationale, de l'administration pénitentiaire et de certains personnels des ministères de l'Agriculture et de l'Equipement. Dans son second rapport, datant de 2001, elle étudie la gestion de certains personnels dans six ministères : le ministère des Finances et de l'industrie, le ministère de la Défense, le ministère

de l'Education nationale, le ministère de la Justice, le ministère de l'Emploi et de la solidarité et le ministère de l'Equipelement, des transports et du logement.

La Cour, dans ses deux rapports sur la fonction publique, porte un jugement particulièrement sévère sur l'utilisation des primes dans la fonction publique. Sa critique porte sur trois aspects des régimes indemnitaires : leur multiplicité et leur complexité, leur irrégularité et leur mode de répartition.

2.2.1. La multiplicité des primes et indemnités

La Cour rappelle dans un premier temps que la diversité des primes et leur poids dans la rémunération des fonctionnaires est une spécificité française (Cour des comptes, 1999, p. 65). Elle a observé dans la plupart des administrations étudiées une diversité et une complexité impressionnante des régimes indemnitaires. A la direction générale des impôts, une soixantaine d'indemnités différentes ont été dénombrées. Au Trésor, la liste des primes, des indemnités ou des avantages de toute nature servis aux agents comporte plus de 80 rubriques auxquelles s'ajoutent les remises et les commissions liées à l'activité de collecte de l'épargne et les indemnités de conseil ou de gestion versées par des collectivités ou des établissements publics locaux. Au ministère de l'Equipelement, des transports et des logements, près de 80 primes sont allouées aux différentes catégories d'agents.

La Cour considère que la multiplication des primes et indemnités remet en cause les principes initiaux du système de rémunération dans la fonction publique. L'instauration de la grille indiciaire avait pour objectif de remettre en ordre la politique de rémunération « en rendant homogène le traitement servi à qualification égale dans chaque ministère ». La multiplication des primes et indemnités a conduit à limiter la portée de ce principe fondateur : « l'évolution du système indemnitaire a abouti à des distorsions notables du classement résultant de la grille, de sorte que celle-ci ne correspond pas à la hiérarchie réelle des rémunérations » (Cour des comptes, op. cit., p. 15). La Cour indique par ailleurs, que « le système des rémunérations, homogène dans son principe du fait de la « grille », est très diversifié en raison de la variété des primes ou indemnités dont la nature et le montant en proportion des rémunérations principales diffèrent considérablement d'un ministère, d'un corps ou d'un service à l'autre » (Cour des comptes, op. cit., p. 391).

2.2.2. Des primes sans base légale

Dans son premier rapport sur la fonction publique d'Etat, la Cour a constaté que les règles relatives aux primes et indemnités étaient transgressées pour l'ensemble des personnels sur lesquels portait son analyse.

Selon la Cour, de nombreuses primes n'avaient pas de base légale ou réglementaire, ou étaient étendues dans des conditions irrégulières, sans l'intervention d'un décret : « ont été relevés, dans plusieurs ministères, des exemples d'indemnités instituées non par décret mais avec l'accord du ministre chargé du budget par de simples arrêtés ou décisions ministérielles, et, dans le cas du ministère de l'Economie et des finances par décision du seul ministre, voire, par délégation, d'un directeur » (Cour des comptes, 1999, p. 269). En outre, certains décrets relatifs au régime indemnitaire ne sont pas publiés au journal officiel, en dépit du fait que l'entrée en vigueur d'un texte est conditionnée par sa publication.

Ainsi, la Cour note que « sur la cinquantaine d'indemnités ou de régimes indemnitaires spécifiques servis aux agents déconcentrés du Trésor, moins d'une dizaine ont été instituées (ou validées) par une loi ou un décret, quatre se réfèrent à un simple arrêté ministériel, les autres à des décisions internes ou à des décisions prises par les ministres ou à l'échelon de la direction. En ce qui concerne les agents de la direction générale des impôts, la situation est encore plus claire puisque aucune indemnité spécifique, à l'exception de celles versées aux agents des hypothèques et du cadastre n'a un fondement convenable » (Cour des comptes, op. cit., p. 284). De même, plusieurs primes versées aux personnels de l'administration pénitentiaire n'ont toujours pas fait l'objet d'une publication au journal officiel¹²⁰. De plus, la Cour note que l'administration pénitentiaire a tendance à créer des régimes indemnitaires par voie circulaire, ce qui constitue une pratique irrégulière. Quant à l'administration de la police, si elle s'est enfin pliée à l'obligation de publication des textes instituant ou modifiant des primes et indemnités¹²¹, son régime indemnitaire est d'une telle complexité qu'il apparaît particulièrement opaque. Au ministère de l'Équipement également,

¹²⁰ C'est le cas de l'indemnité pour sujétions spéciales, de l'indemnité de responsabilité en détention et de l'indemnité pour charges pénitentiaires.

¹²¹ Selon la Cour des comptes, jusque 1996, de nombreux textes instituant ou modifiant des primes et indemnités n'étaient pas publiés dans l'administration de la police.

la Cour a constaté, d'une part, qu'il existait des primes fondées sur des textes réglementaires non publiés et que, d'autre part, des régimes indemnitaires fondés sur des textes réglementaires ont été aménagés par des textes sans valeur juridique. Les primes de rendement et les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires ont, par exemple, été complétées grâce à des aménagements pour de nombreuses catégories de personnel.

La Cour, dans son premier rapport sur la fonction publique, a également dénoncé l'application rétroactive des textes réglementaires instituant des primes. Cette pratique est courante dans la police nationale et dans l'administration pénitentiaire¹²². Cette dernière s'est d'ailleurs fait censurer par le juge administratif à plusieurs reprises. Dans certains cas, l'application rétroactive, qui porte parfois sur plus d'un an, a pour objectif de verser aux personnels de véritables « primes complémentaires » sous forme de rappels exceptionnels.

Enfin, la Cour a constaté au sein des directions générales des impôts et de la comptabilité publique que certaines indemnités bénéficiaient indûment d'avantages fiscaux, au motif qu'elles étaient représentatives de frais.

A l'ensemble de ces irrégularités s'ajoutaient des infractions aux règles budgétaires et comptables, les dépenses indemnitaires étant parfois imputées sur des chapitres de fonctionnement, voire financées sur des ressources extrabudgétaires. Par exemple, certains fonctionnaires des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture bénéficient de rémunérations accessoires liées aux missions d'ingénierie publique. Jusqu'en 1999, ces rémunérations étaient versées à l'aide de ressources extrabudgétaires et sans information au Parlement.

Dans son rapport sur la fonction publique d'avril 2001, la Cour renouvelle son constat.

Les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects bénéficient d'un régime indemnitaire particulièrement avantageux et juridiquement irrégulier. L'architecture de ce régime indemnitaire, définie par une simple note ministérielle datant de 1971, comporte

¹²² Cette pratique est prohibée en vertu du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs.

trois niveaux de primes¹²³. Au fil des ans, de nombreux compléments sont venus s'ajouter à ces primes, ces compléments étant dépourvus de tout fondement réglementaire (Cour des comptes, 2001, p. 119). En ce qui concerne le régime indemnitaire des personnels du ministère de la Justice, la Cour constate que la principale indemnité des magistrats de l'ordre judiciaire, l'indemnité forfaitaire de fonctions, est versée dans des conditions irrégulières¹²⁴. Les régimes indemnitaires des personnels de l'administration centrale du ministère de l'Emploi et de la solidarité, de même que ceux des services communs du ministère de l'Équipement, des transports et des logements manquent également de base légale. Par ailleurs, au sujet du ministère de l'Éducation nationale, la Cour critique le recours abusif au régime des heures complémentaires ou supplémentaires indues.

2.2.3. Une gestion contestable

Les primes étant souvent utilisées comme complément de traitement, nombre d'entre elles revêtent un caractère d'automatisme, ce qui contredit le principe de différenciation des rémunérations par des primes variables en fonction de la nature du travail accompli et de la manière de servir. Les primes théoriquement liées à la manière de servir ou à l'exercice d'une responsabilité particulière ont parfois été distribuées de manière uniforme. En effet, si les indemnités varient considérablement d'un corps à l'autre, la répartition des primes au sein d'un service est en revanche relativement égalitaire.

La Cour considère ainsi que le mode de répartition des primes et indemnités ne respecte pas les principes initiaux : « la justification d'un régime indemnitaire, qu'il soit d'application générale ou limité à certaines catégories, réside soit dans la volonté de compenser certaines charges ou sujétions, soit dans celle d'inciter les agents à occuper certaines responsabilités ou à améliorer leur manière de servir. Or le mode de mise en œuvre et l'évolution des systèmes indemnitaires va également à l'encontre de ces objectifs : la tendance constante est celle de l'uniformisation avec extension d'indemnités au départ spécifiques et difficulté à moduler les compléments de rémunération. Tout en restant

¹²³ Le premier niveau est constitué d'une prime générale, le deuxième d'une prime de rendement et le troisième de primes de fonctions.

¹²⁴ Deux taux étaient initialement prévus : un taux moyen de 24 % du traitement et un taux plafond de 35 % du traitement. Or les taux des primes effectivement versées varient entre 34 et 39 %.

complexes et opaques, les dispositifs indemnitaires tendent à devenir rigides et peu incitatifs » (Cour des Comptes, 1999, p. 270).

Les critiques de la Cour ne sont pas restées lettre morte. Depuis quelques années, on assiste à des modifications des régimes indemnitaires, ministérielles ou interministérielles, qui ont pour objectif de simplifier, de légaliser, voire d'homogénéiser le système de rémunérations.

2.3. La refondation juridique des régimes indemnitaires : processus de légitimation des primes comme complément de traitement

La Cour a réalisé un bilan de la refonte des régimes indemnitaires dans son rapport annuel de 2004, soit cinq ans après son premier rapport public particulier sur la fonction publique d'Etat¹²⁵. Deux tendances sont à l'œuvre dans la refondation des régimes indemnitaires : la réaffirmation du principe de transparence et l'harmonisation des régimes indemnitaires.

2.3.1. La réaffirmation du principe de transparence

La volonté de réaffirmer le principe de transparence du système indemnitaire passe par la régularisation du mode de financement des indemnités d'une part, et par la publication des textes relatifs aux primes et indemnités d'autre part.

2.3.1.1. La régularisation du mode de financement des indemnités

Conformément aux recommandations de la Cour, des mesures de régularisation du mode de financement des indemnités ont été prises aux ministères de l'Équipement, de l'Agriculture et des Finances. En ce qui concerne le financement des rémunérations accessoires versées aux personnels du ministère de l'Équipement et de l'Agriculture, la loi de

¹²⁵ Dans le rapport public annuel de 2002, la Cour des comptes a également analysé les rémunérations des personnels du ministère des Affaires étrangères et des personnels d'encadrement de l'administration centrale des finances et réalisé un bilan des réformes indemnitaires entreprises. La Cour des comptes note que si des réformes ont été effectivement introduites, des efforts dans ce domaine restent encore à faire.

finances pour 2000 a abrogé les lois des 29 septembre 1948 et 26 juillet 1955 régissant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées et du génie rural dans les travaux intéressant les collectivités territoriales et divers organismes, et précisé que les recettes correspondantes, au 31 décembre 1990, et celles perçues ultérieurement sont affectées au budget général à compter du 1^{er} janvier 2000.

De même, le ministère des Finances, de l'économie et de l'industrie a entrepris de réintégrer les dépenses extrabudgétaires au sein du budget général.

2.3.1.2. La publicité des textes

De manière à prendre en compte les critiques formulées par la Cour, une politique de transparence des régimes indemnitaires est menée depuis plusieurs années. Cette politique de transparence a été consacrée par la circulaire conjointe de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et du budget du 1^{er} octobre 1999¹²⁶, laquelle rappelle les règles concernant l'élaboration et la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires. Après une citation de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, lequel énumère les éléments de la rémunération, cette circulaire rappelle notamment que les fonctionnaires ne peuvent bénéficier d'aucune autre indemnité que celles fixées par une loi ou un décret et que les textes indemnitaires doivent être publiés au journal officiel.

Initialement, la publication de l'ensemble des textes indemnitaires était prévue pour la fin 2001. Cette publication ayant pris du retard, le comité interministériel de la réforme de l'Etat a repoussé à la fin du 1^{er} semestre 2002 l'échéance de publication des textes tout en réaffirmant l'orientation initiale. Il a également recommandé que cette publication soit « complétée par un effort de simplification et par la recherche d'une plus grande cohérence et d'une plus grande équité, dans un souci d'efficacité de la gestion publique, et notamment pour favoriser la mobilité des agents publics ». (Cour des comptes, 2004, p.9)

¹²⁶ Publiée au journal officiel le 20 octobre 1999.

Au 26 juillet 2004, 216 textes dont 65 décrets et 151 arrêtés d'application ont été publiés : en ce qui concerne le niveau interministériel, on décompte 4 décrets du 14 janvier 2002 et 70 arrêtés d'application ; au niveau ministériel, la régularisation des primes et indemnités s'est traduite par la publication d'environ 60 décrets et 80 arrêtés (Cour des comptes, op. cit., p.11-12).

Encadré 16. Les mesures mises en œuvre dans les ministères étudiés par la Cour des comptes

Au ministère de l'Economie et des finances, la refondation juridique a été réalisée grâce à la publication de deux décrets et de treize arrêtés indemnitaires. L'allocation complémentaire de fonction qui « a permis la régularisation juridique du système indemnitaire », a ainsi été instituée par le décret du 2 mai 2002 (Cour des comptes, 2004, p. 13).

Au ministère de l'Intérieur, de nouveaux textes relatifs au régime indemnitaire des agents de la direction générale de la police nationale ont été publiés.

Au ministère de la Justice, à partir de 1999, une base juridique régulière a été donnée aux primes et indemnités de l'administration pénitentiaire.

Au ministère de l'Equipement, une prime budgétaire a remplacé les anciennes « rémunérations accessoires » accordées aux corps techniques de l'équipement. La refondation juridique de la quasi-totalité des régimes indemnitaires a été permise grâce à la réforme interministérielle des primes pour travaux supplémentaires.

Une régularisation des primes et indemnités est également intervenue au ministère des Affaires sociales.

De façon générale, la Cour juge le bilan de la régularisation des primes et indemnités substantiel et considère que « désormais, les rémunérations annexes des agents de la fonction publique de l'Etat ont, dans la plupart des cas, des bases juridiques régulières » (Cour des comptes, op. cit., p. 17). La Cour constate toutefois que des anomalies persistent dans quatre ministères : les ministères de l'Economie et des finances, de l'Intérieur, de la Justice et de l'Equipement. Si des progrès notables ont été réalisés, « l'objectif qui avait été fixé de

régulariser pour la mi-2002 l'ensemble du système n'a pas été atteint » (Cour des comptes, op. cit., p. 23).

On constate par ailleurs au niveau interministériel la volonté d'harmoniser les régimes indemnitaires.

2.3.2. Vers une harmonisation interministérielle des régimes indemnitaires

L'harmonisation des régimes indemnitaires au niveau interministériel se traduit par leur simplification et par la définition de taux moyens et maxima pour l'attribution des primes et indemnités.

2.3.2.1. Une simplification des régimes indemnitaires

De manière à simplifier les textes et à renforcer la transparence des primes, un remaniement des principales indemnités interministérielles a eu lieu en janvier 2002.

Le dispositif interministériel devrait à l'avenir comporter 3 niveaux indemnitaires :

- le premier niveau est composé de l'indemnité d'administration et de technicité pour les agents de catégorie B (en deçà de l'indice brut 380) et C, et de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires pour les agents de catégorie A et B (au-delà de l'indice brut 380). Ce premier niveau est achevé depuis la réforme des indemnités pour travaux supplémentaires. Cette réforme a permis de fonder un nouveau dispositif d'indemnisation et de contrôle des heures supplémentaires de manière à mettre fin aux dérives de paiement des heures supplémentaires non effectives, dénoncées à plusieurs reprises par la Cour. Elle a également contribué à rapprocher les dispositifs d'indemnisation forfaitaire des travaux supplémentaires des agents de catégorie A et de la plupart des agents de catégorie B des administrations centrales et des services déconcentrés. En outre, elle s'est accompagnée d'un renforcement des possibilités de modulation¹²⁷,

¹²⁷ Voir chapitre 3. Section 2.

- le deuxième niveau est composé de la prime de rendement, qui est allouée aux agents des administrations centrales¹²⁸.
- le troisième niveau sera composé de l'indemnité complémentaire de fonction (ICF). L'objectif de cette indemnité est de « couvrir juridiquement toutes les situations de dépassement des taux réglementaires et de simplifier l'architecture en fondant dans un dispositif unique toutes les créations indemnitaires qui permettaient antérieurement d'améliorer les rémunérations de telle ou telle catégorie de fonctionnaires. Le montant de l'ICF sera fonction d'un barème par points reposant sur la pondération de trois critères : le niveau de responsabilité, les sujétions particulières et le niveau d'expertise »¹²⁹ (CECRSP, op. cit., p. 3-4).

2.3.2.2. La définition de taux maxima

Un processus d'harmonisation des taux de primes a été lancé. La réforme des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et la création de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) illustrent ce processus.

Avant la réforme, les indemnités horaires étaient devenues de fait forfaitaires, sans lien avec le nombre d'heures effectivement réalisées. La réaffirmation du principe selon lequel le versement des indemnités horaires est subordonné à la réalisation effective d'heures supplémentaires a conduit à créer l'IAT de manière à compenser la perte de rémunération des agents qui percevaient des IHTS forfaitisées. Cette réforme a donc conduit d'une part à légaliser les pratiques existantes, c'est-à-dire le versement de compléments de rémunération sans lien avec la nature ou la charge de travail réalisé, et d'autre part à encadrer le montant de ces versements, dans la mesure où des taux moyens et maxima de l'IAT ont été définis.

¹²⁸ Voir chapitre 3. Section 2. .

¹²⁹ Le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, ainsi que le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie appliquent déjà ce dispositif depuis 2002. De plus, cette indemnité a été créée en 2004 pour les personnels d'administration centrale (voir chapitre 3. Section 2).

De même, le nouveau régime des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) s'est traduit par un élargissement des possibilités de modulation des indemnités. Selon la Cour des comptes, cet élargissement a été opéré de manière à légaliser les majorations, a priori illégales, de certaines primes. En effet, la Cour (2004, p. 24) considère que « le nouveau système des IFTS a consisté à entériner en droit les pratiques préexistantes, à savoir l'existence de majorations des primes, consenties par des lettres du ministère du Budget et se traduisant par un rapport pouvant aller de 1 à 7 entre la prime réglementaire de base et la réalité de gestion. L'instauration de maxima, d'une amplitude importante, devrait du moins permettre que les plafonds réglementaires des IFTS et de l'IAT ne soient pas transgressés et aussi créer des marges nouvelles de modulation individuelle à la hausse ».

La réforme du régime indemnitaire s'est traduite par ailleurs par la définition de nouveaux plafonds réglementaires, lesquels se calculent par l'addition des versements maxima autorisés de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, ou de l'indemnité d'administration et de technicité, et de la prime de rendement. Toutefois, ces nouveaux plafonds réglementaires « n'ont pas permis de régulariser l'ensemble des déplafonnements antérieurement mis en place par lettre budget. Il est donc nécessaire d'instituer un « 3ème étage indemnitaire » afin de régulariser les montants versés au-delà des plafonds »¹³⁰ (DGAFP, 2003c, p.2). Cette citation est riche d'enseignements. Il semble que la volonté de régulariser les régimes indemnitaires et d'officialiser les pratiques existantes entraîne un renversement de perspective par rapport aux principes initiaux de versement des primes. En effet, initialement l'existence d'une situation particulière doit justifier la création de primes ou indemnités. Ici, les compléments de rémunération semblent précéder les justifications.

Au-delà de ces plafonds, on assiste, dans certains secteurs ministériels, à une volonté d'harmoniser les taux de primes par la définition de taux moyens d'objectifs. Ces taux, différents selon les grades, représentent les montants moyens de primes que devrait verser à ses agents chaque administration (voir en encadré l'exemple de l'harmonisation des taux de primes versées dans les préfectures).

¹³⁰ Le 3^{ème} étage sera composé de l'indemnité de fonction et de résultat.

Encadré 17. L'application d'un taux moyen d'objectifs dans les préfectures

Jusqu'en 1996, chaque préfecture avait un taux moyen réel (TMR) différent. Le taux moyen réel est égal au montant moyen des primes effectivement versées. A partir de 1996, on a assisté à une harmonisation des taux de primes entre les différentes préfectures. Les préfectures ont été classées suivant leur niveau de TMR et un taux de référence, dénommé taux moyen d'objectif (TMO), comprenant l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, l'indemnité d'administration et de technicité et l'indemnité d'exercice de mission des préfectures, a été défini pour chaque grade, quelle que soit la préfecture d'affectation. Ce TMO correspond en fait à la moyenne des différents TMR en vigueur.

L'administration centrale a alors décidé de privilégier les préfectures pour lesquelles les taux catégoriels étaient les plus faibles. En outre, un principe de non-diminution du régime moyen de chaque catégorie d'agents a été posé. De ce fait, l'harmonisation entre les différents régimes indemnitaires doit se faire par le haut.

Dans un premier temps, toutes les préfectures qui avaient un TMR inférieur au TMO ont dû augmenter les montants des primes et indemnités. Une fois que les préfectures les plus défavorisées eurent atteint ce TMO, toutes les préfectures ont revalorisé leur régime indemnitaire de manière à atteindre le TMR le plus élevé.

En 2002, toutes les préfectures ont ainsi un régime indemnitaire identique.

La réforme des régimes indemnitaires a ainsi permis de légaliser et de légitimer les pratiques existantes. Cette réforme reconnaît implicitement l'incapacité de la grille indiciaire à remplir ses objectifs initiaux - à savoir le maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires et un classement des grades et emplois adapté au système éducatif et productif - et institutionnalise alors les primes comme moyen de remédier aux insuffisances de la grille.

Section 3. Les primes comme réponse aux insuffisances de la grille indiciaire

Le maintien du pouvoir d'achat des bas salaires constitue la priorité de la politique salariale de la fonction publique depuis les années 70. Diverses mesures ont été prises de manière à répondre à cet objectif. Cette politique conduit d'une part à un resserrement de l'éventail hiérarchique et d'autre part à une limitation des progressions des traitements des fonctionnaires les plus qualifiés. Par ailleurs, on assiste à une élévation du niveau des qualifications des fonctionnaires du fait de l'augmentation de l'offre de diplômés d'une part et de l'évolution de la nature du travail d'autre part. Or peu de modifications de la grille indiciaire sont intervenues reflétant l'évolution des qualifications des fonctionnaires. Les primes et les indemnités permettent alors de revaloriser la rémunération des agents placés dans le haut de la grille indiciaire et de prendre en compte les nouvelles qualifications des fonctionnaires.

3.1. L'augmentation des bas salaires grâce aux mesures catégorielles, le resserrement de l'éventail hiérarchique et la dégradation différenciée du pouvoir d'achat des traitements des fonctionnaires

Les gouvernements successifs, pour des raisons économiques et sociales et notamment de manière à suivre l'évolution du salaire minimum, ont souhaité relever uniquement les traitements du bas de la grille. Il s'agissait ainsi de contourner le principe essentiel de la grille, c'est-à-dire le relèvement automatique des traitements, proportionnel à chaque augmentation du point d'indice.

Deux solutions ont été adoptées pour relever prioritairement les bas salaires : le versement de primes spécifiques ou l'attribution de points d'indice supplémentaires, soit à tous les niveaux de la grille (il s'ensuit un moindre pourcentage d'augmentation pour les plus hauts salaires), soit seulement au-dessous d'un certain niveau d'indice.

Des indemnités ont ainsi été créées pour relever les basses rémunérations. Des indemnités destinées à compenser l'augmentation du coût de la vie ont été versées seulement en dessous d'un certain indice. Des mesures de majoration des traitements les plus modestes ont été prises dès 1951, soit trois ans après l'élaboration du plan de classement, sous forme

d'indemnités spéciales dégressives. Une autre technique pour privilégier les bas salaires est de verser une indemnité à montant fixe. Ainsi, une « prime exceptionnelle de croissance » d'un montant de 1200 F a été versée à tous les agents en 1989. Cette prime s'est traduite par une amélioration des traitements de 1,7 % pour la catégorie C, de 1,2 % pour la catégorie B et de 0,9 % pour la catégorie A (Royer, op. cit., p. 52). Dans ce cas, G. Royer (op. cit., p. 52) considère que le principe de la grille est altéré, dans la mesure où « ces indemnités ne répondaient, bien entendu, à aucun des critères de spécificité qui peuvent normalement fonder un régime indemnitaire ». D'autres indemnités, comme les indemnités de première installation, ont été instaurées pour compenser la faiblesse des rémunérations en début de carrière. Enfin, à la suite de la revalorisation du SMIC en juillet 1991, ce dernier a dépassé le minimum de traitement de la fonction publique. Une indemnité différentielle a alors été créée en 1991 en faveur des personnels dont la rémunération est inférieure au SMIC de manière à garantir que « le traitement indiciaire brut ne soit jamais inférieur au SMIC brut en vigueur » (PLF 2005, p. 26). Cette indemnité n'est versée que lorsque la situation l'exige. Elle a ainsi existé de 1991 à 1993, de 1996 à 1998 et de 2000 à 2001.

Par ailleurs, des points d'indice uniformes ou dégressifs sont régulièrement adjoints à la grille indiciaire. En 1962, le Plan Guillaumat avait défini une ouverture hiérarchique de 100 à 760. A partir de 1968, l'attribution de points d'indices uniformes a conduit au resserrement de l'ouverture hiérarchique. En 1976, l'éventail hiérarchique théorique s'échelonnait de 143 à 798. Le rapport théorique est ainsi passé de 7,6 à 5,58. Si on prend en compte le minimum de traitement, le rapport hiérarchique, que l'on peut qualifier de réel, diminue. En 1976, le minimum de traitement se situait à l'indice 187, le rapport hiérarchique réel étant alors égal à 4,27.

A partir de 1976, de manière à limiter les dépenses publiques, le plan Barre conduit à un durcissement des pratiques antérieures : ce ne sont plus des points uniformes qui sont accordés mais des points dégressifs¹³¹ (De Faria, 2001). Ainsi, en 1978, le gouvernement attribue de 4 à 1 points jusqu'à l'indice 443, puis en 1979 de 3 à 1 points jusqu'à l'indice 445.

¹³¹Douze points d'indice ont toutefois été accordés pour la catégorie A en 1976 dans le cadre du plan de revalorisation des rémunérations des agents de la catégorie A qui a eu lieu entre 1974 et 1977. Ce plan de revalorisation était la dernière étape d'un plan de revalorisation des rémunérations de l'ensemble des agents de la fonction publique : le plan « Masselin », mis en place en 1970, concernait les catégories C et D ; le plan « Massenet », mis en place en 1973, concernait la catégorie B.

Ces pratiques se sont renouvelées tout au long de la période considérée. Les dernières attributions dégressives ont eu lieu en 2001. En mai 2001, 5 points ont été attribués jusqu'à l'indice majoré (IM) 254, 4 points entre l'IM 254 et l'IM 263, 3 points entre l'IM 263 et l'IM 275, 2 points entre l'IM 275 et l'IM 321 et 1 point entre l'IM 321 et l'IM 350. En juillet 2001, 3 points ont été attribués jusqu'à l'IM 259, 2 points entre l'IM 259 et l'IM 261, et 1 point entre l'IM 261 et l'IM 263.

En outre, le minimum de traitement a été relevé à plusieurs reprises. La dernière revalorisation du minimum de traitement a eu lieu en juillet 2005. Le minimum de traitement est ainsi passé de l'indice 263 à l'indice 275 de manière à suivre l'augmentation du SMIC.

Ces mesures ont resserré davantage encore l'éventail hiérarchique. En 2005, le rapport entre l'indice le plus bas et l'indice le plus élevé n'atteint plus que 2,98. En ce qui concerne le rapport entre le minimum de traitement net mensuel et le sommet hors échelle, il était de 17,6 en 1957 (PLF 2005), il n'est plus que de 5,43.

Tableau 27. Ecart entre les indices extrêmes de la fonction publique (hors échelle lettre), 1967-2005

Date	Echelle indiciaire théorique	Ouverture hiérarchique théorique	Echelle indiciaire réelle	Ouverture hiérarchique réelle
1967	100-760	7,6	127-760	5,98
1968	115-770	6,7	142-770	5,42
1970	120-775	6,46	150-775	5,13
1972	123-778	6,33	153-778	5,08
1974	130-785	6,04	164-785	4,79
1975	138-793	5,75	177-793	4,48
1976	143-798	5,58	187-798	4,27
1977	143-810	5,66	187-810	4,33
1979	150-810	5,40	191- 810	4,24
1986	152- 812	5,34	217-812	3,74
1988	154-814	5,29	219-814	3,72
1989	155-815	5,26	220-815	3,70
1990	156-816	5,23	224-816	3,64
1991	158-818	5,18	226-818	3,62
1998	160-818	5,18	249-818	3,29
1999	164-820	5	253-820	3,24
2001	172-820	4,77	261- 820	3,14
2004	172-820	4,77	263-820	3,12
2005	172-820	4,77	275-820	2,98

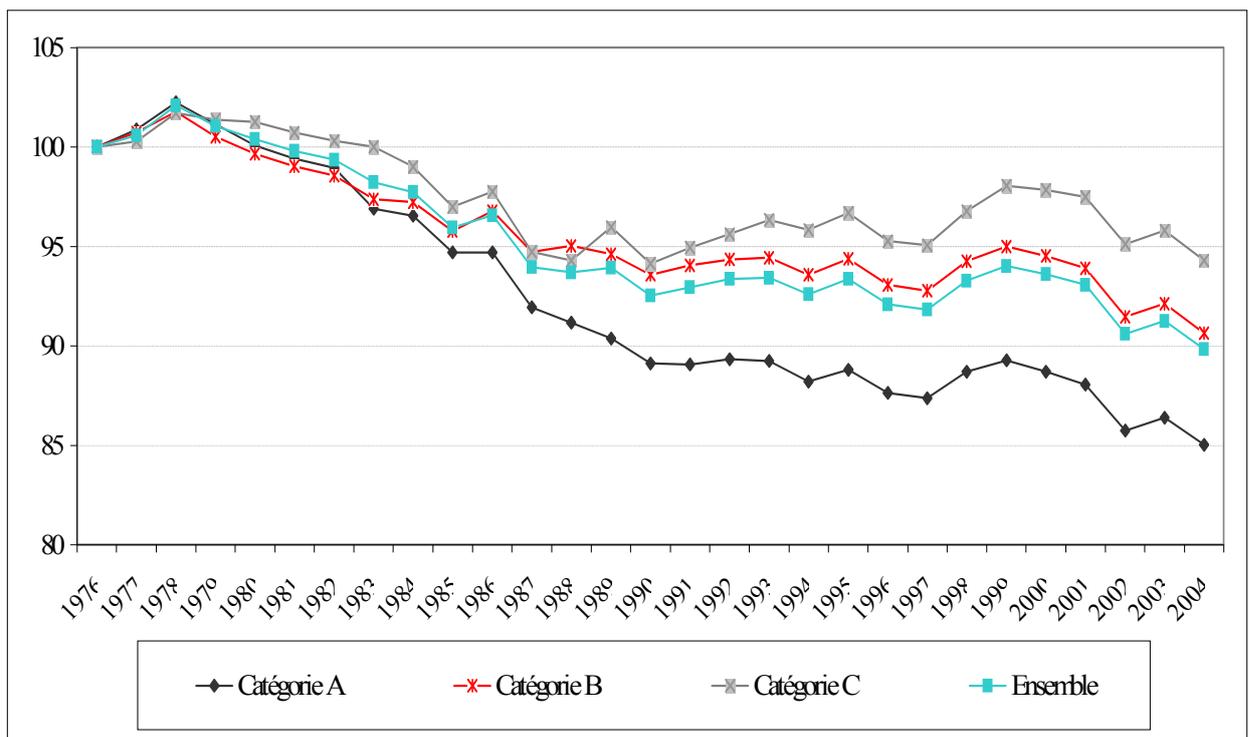
Source : De Faria (op. cit.) et Rapport annuel de la fonction publique 1992 et 2005.

De plus, si la politique des bas salaires a permis de limiter l'érosion du pouvoir d'achat des traitements des agents de catégorie C à partir de la fin des années 80, on assiste en revanche à une dégradation marquée du pouvoir d'achat des traitements nets des agents de catégorie A et, dans une moindre mesure, des traitements nets des agents de catégorie B. Ainsi, entre 1976 et 1987, l'ensemble des traitements des fonctionnaires a connu une perte de pouvoir d'achat, avec toutefois une perte plus marquée pour la catégorie A. En effet, durant

cette période, l'indice de l'ensemble des traitements¹³² a diminué de 6 %, l'indice des traitements de catégorie C et B de 5,3 % et l'indice des traitements de catégorie A de 8,1 %.

Si l'on considère désormais la période allant de 1987 à 2004, il apparaît que l'érosion du pouvoir d'achat des agents de catégorie C a été contenue tandis que le pouvoir d'achat de la catégorie A et, dans une moindre mesure, celui de la catégorie B continuaient de diminuer. Ainsi, durant cette période, l'indice de l'ensemble des traitements nets a connu une diminution de 4,1 %, l'indice de traitement des catégories C, une diminution de 0,4 %, celui des catégories B, une diminution de 4,1 % et celui des catégories A, une baisse de 6,9 %.

Graphique 16 : Evolution des indices de traitements nets 1976-2004 (Euros constants base 100 en 1976)



Source : Insee Résultats - Les salaires des agents de l'Etat (2001, 1997, 1995, 1993, 1990, 1988, 1986, 1985, 1982, 1981) et Site internet de l'Insee.

¹³² L'indice de traitement de base, calculé par l'Insee mesure l'augmentation moyenne des traitements compte tenu des augmentations générales et catégorielles indiciaires.

La forte dégradation du pouvoir d'achat des fonctionnaires placés en haut de la grille apparaît d'autant plus problématique que la grille indiciaire peine à reconnaître les nouvelles qualifications issues de l'évolution de l'offre de diplômés et de la nature du travail.

3.2. L'insuffisante prise en compte des nouvelles qualifications des fonctionnaires par la grille indiciaire

Du fait de la difficulté de modifier la grille indiciaire, celle-ci ne prend en compte que difficilement l'évolution des tâches et l'apparition de nouvelles qualifications liées aux mutations du service public. Pourtant le décret du 14 avril 1949 prévoyait des possibilités de révision du plan de classement lors de la création de nouveaux emplois et lors de la modification des attributions correspondant à un emploi. Il semble que ce décret ait été mal utilisé. Selon D. Bargas (1983, p. 729), « les révisions du plan de classement ont été à la fois, paradoxalement, trop nombreuses et pas assez importantes ». Des décrets en nombre excessif (en 1983, D. Bargas en dénombrait environ deux cents) ont apporté des modifications aux tableaux annexés mais celles-ci ne semblaient pas toujours justifiées par des changements importants dans les conditions de recrutement ou dans la nature du travail. A l'inverse, les évolutions du système éducatif, de la division du travail, des qualifications professionnelles et de l'environnement technologique n'ont pas entraîné de changements adéquats dans le classement des emplois.

Le niveau de diplôme a augmenté à tous les niveaux de qualification sans que la grille indiciaire prenne véritablement acte de cette évolution. L'évolution du système éducatif, et le développement des formations professionnelles orientées vers l'exercice d'un métier, peuvent à terme ébranler l'un des fondements de la grille de classification des emplois. En outre, la nature du travail a évolué et les fonctionnaires tendent à revendiquer une meilleure reconnaissance salariale de leurs qualifications.

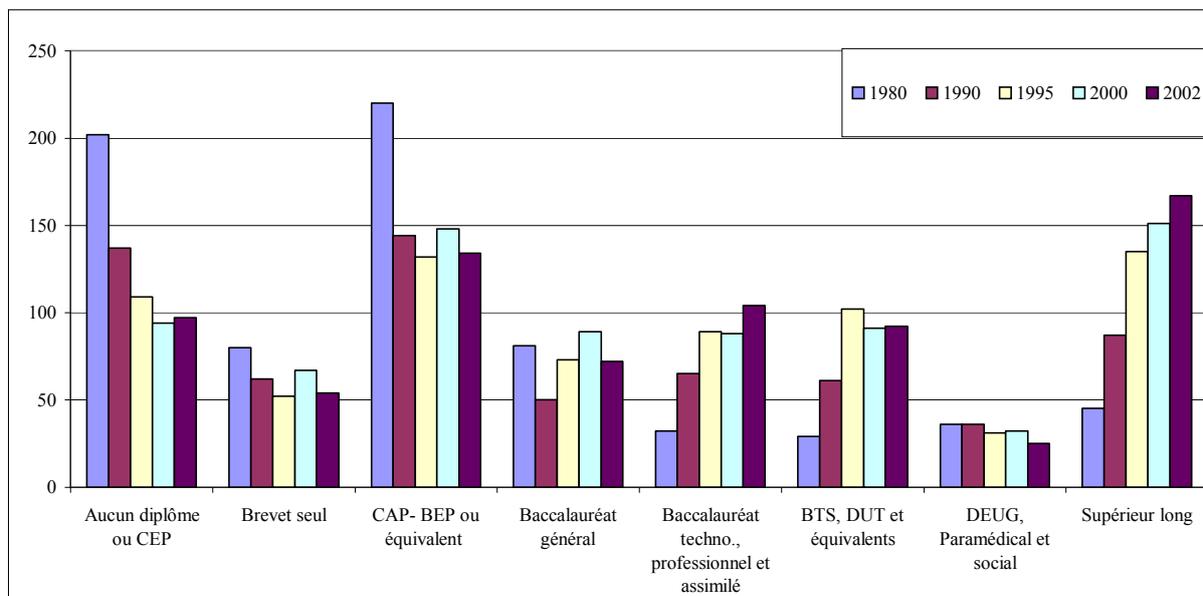
3.2.1. L'augmentation des niveaux de formation

L'explosion du nombre de bacheliers et de diplômés du supérieur pose la question de la pertinence du classement des grades et emplois de la fonction publique.

On constate en effet une croissance importante du nombre de diplômés depuis le début des années 80. La proportion de sortants du système éducatif sans diplôme ou avec le brevet seul a sensiblement diminué entre 1980 et 2002. Ainsi, en 1980, 38,9 % des sortants n'étaient pas diplômés ou n'avaient que le brevet ; en 2002 cette proportion n'était plus que de 20,3 %. Les sortants titulaires d'un CAP ou d'un BEP représentaient 30,3 % en 1980 et 18 % en 2002. La proportion de bacheliers est passée de 15,6 % en 1980 à 23,6 % en 2002. Si le nombre de sortants titulaires d'un DEUG ou d'une filière paramédicale et sociale n'a pas connu d'évolution sensible, la proportion de diplômés du supérieur a augmenté de façon importante : elle est passée de 6,21 en 1980 à 22,42 en 2002.

Au-delà de l'élévation du niveau de formation des sortants du système éducatif, on constate une professionnalisation des formations. Ainsi, la proportion de bacheliers technologiques et professionnels a fortement augmenté : elle est passée de 4,4 % en 1980 à 14% en 2002. En outre, « au sein de l'enseignement supérieur, la professionnalisation des cursus a pris une importance croissante » (Verdier, op. cit., p. 18). En effet, les sortants du système éducatif titulaires d'un BTS ou d'un DUT ne représentaient que 4 % des flux de sortants en 1980 ; en 2002, ils en représentaient 12,35 %.

Graphique 17 : Sortants du système éducatif selon le plus haut niveau diplôme obtenu de 1980 à 2002 (milliers)



Source : Ministère de l'Education nationale, Repères et références statistiques 1999 et 2004.

Or la grille indiciaire n'a pas introduit de changements significatifs permettant de prendre en compte l'élévation et la professionnalisation des niveaux de formation.

La conception de la grille indiciaire présuppose la prédominance de l'enseignement général, caractéristique longtemps dominante du système éducatif français. Les parités établies entre les différents corps nécessitent qu'un même niveau de recrutement soit exigé, lequel est alors appréhendé par le niveau de diplôme : doctorat ou sortie d'une grande école pour les emplois supérieurs, licence ou équivalent pour la catégorie A, baccalauréat ou équivalent pour la catégorie B, et brevet ou équivalent pour la catégorie C. Royer (op. cit., p.42) considère alors que « les parités entre les corps, y compris les corps dits techniques, ne peuvent se justifier que si la formation générale, gage d'une adaptabilité à diverses fonctions d'un même niveau, prédomine par rapport à la formation technique spécialisée, conçue pour l'exercice d'une seule profession ».

En 1983, D. Bargas analyse le problème de l'inadaptation de la grille indiciaire à l'évolution de l'offre de diplômés. Il observe en effet le développement des formations professionnelles et précise que la grille indiciaire ne prend pas suffisamment en compte les diplômes professionnels, alors même que la qualification qu'ils attestent est recherchée par les administrations. Ainsi, s'il existe « un discours officiel qui cherche, endémiquement pourrait-on dire, à promouvoir « l'égalité de dignité » de l'enseignement professionnel » (Verdier, op. cit., p. 15), la grille indiciaire de la fonction publique ne reconnaît que difficilement les formations professionnelles.

Le développement des formations professionnelles et la multiplicité des niveaux de sortie tendent à remettre en cause la légitimité de la grille indiciaire de la fonction publique : « la simplicité du schéma de la fonction publique : brevet, baccalauréat, licence et doctorat (correspondant largement aux anciens grades universitaires) n'est plus adaptée à la multiplicité des niveaux de sortie des différentes filières d'enseignement » (Royer, op. cit., p. 42).

Des distorsions se créent ainsi entre le système éducatif et le système de recrutement et de rémunération de la fonction publique. Celles-ci sont en outre renforcées par le fort taux de sélectivité qu'affiche la fonction publique.

En effet, malgré l'inadaptation de la grille indiciaire à l'évolution du système éducatif, la fonction publique reste attractive¹³³.

Le taux de sélectivité aux concours, égal au rapport entre le nombre de candidats inscrits et le nombre d'admis, est un bon indicateur de l'attractivité de la fonction publique. J.L. Bodiguel et L. Rouban (1991, p. 99) considèrent qu' « une proportion de 1 admis pour 6 candidats pour les concours externes, de 1 à 3 pour les concours internes et d'environ 1 à 5 tous concours confondus paraît un niveau de sélection satisfaisant. La sélection des étudiants est suffisamment forte pour obtenir de bons éléments ; la promotion interne est un objectif raisonnable pour les fonctionnaires ».

En 2003, le taux de sélectivité était de 9,5 pour l'ensemble des concours, de 11,6 pour les concours externes et de 7,2 pour les concours internes.

En outre, on constate des différences importantes de taux de sélectivité entre les différentes catégories. Ainsi, aux concours externes, les catégories B et C connaissent des taux particulièrement élevés, respectivement 22,7 et 16,2. La catégorie A est relativement moins sélective : son taux de sélectivité aux concours externes est de 8,1. De plus, chaque catégorie hiérarchique cache des disparités très importantes des taux de sélectivité. Ainsi, au sein de la catégorie A, tandis que le taux de sélectivité des professeurs certifiés et assimilés est de 4,7, celui des ingénieurs d'études au ministère de l'Education nationale atteint 88,2. Au sein de la catégorie B, le taux de sélectivité des infirmières est de 4,7 ; celui des secrétaires d'administration scolaire et universitaire est de 48,8. Enfin, au sein de la catégorie C, le taux de sélectivité des gardiens de la paix est de 7,2 ; celui des agents de constatation des douanes est de 45,6 (Rapport annuel de la fonction publique, 2005).

¹³³ L'attractivité de la fonction publique est en effet de nature cyclique et dépend significativement de la conjoncture économique. Ainsi, le taux de candidature augmente avec le niveau de chômage, en particulier pour les catégories B et C (Fougère et Pouget, 2004a).

Tableau 28. Taux de sélectivité aux concours en 2004

	Présents	Admis	Sélectivité
Ensemble des concours	766 992	80 556	9,5
Concours externes	575 865	49 561	11,6
A	256 228	31 662	8,1
B	101 559	4 477	22,7
C	218 078	13 422	16,2
Concours internes	122 841	17 172	7,2
A	50 521	8 385	6
B	31 903	3 255	9,8
C	40 417	5 532	7,3

Source : Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

Un niveau de sélection trop important « finit de ruiner l'égalité des candidats devant le concours. La réussite va à ceux qui ont le bagage socio-culturel le plus élevé » (Bodiguel et Rouban, op. cit., p. 100). Ainsi, les plus diplômés ont relativement davantage de chances de réussite aux différents concours que les moins diplômés et évincent alors ces derniers de la fonction publique. Par exemple, tandis que le concours de recrutement aux IRA est ouvert aux licenciés, ces derniers n'avaient que 3,1 % de chances de réussir le concours des IRA en 2004. Ce taux augmente avec le niveau de diplôme : il était de 6,2 % pour les titulaires de maîtrise et de 13,2 % pour les titulaires d'un DEA ou d'un doctorat. Les sortants des IEP avaient un taux de réussite de 46,2 %. Ainsi, 36,7 % des nouveaux recrutés aux IRA ont un DEA ou un doctorat, 29 % ont une maîtrise, 28,1 % sortent d'un IEP¹³⁴, et seulement 5 % ont une licence (Rapport annuel de la fonction publique, 2005)¹³⁵. On assiste ainsi à un processus de déclassement dans la fonction publique, le déclassement désignant le fait « de posséder un niveau de formation *a priori* supérieur à celui requis pour l'emploi occupé » (Forgeot et Gautié, 1997, p. 53). Le phénomène de déclassement n'est pas spécifique à la fonction

¹³⁴ Le niveau d'équivalence des IEP a été pendant longtemps à bac + 4 ; il est désormais, depuis la réforme du LMD, à bac + 5.

¹³⁵ En 1985, 0,35 % des nouveaux recrutés aux IRA avaient un DEA, un DES ou un doctorat, 38,6 % avaient une maîtrise, 38,6 % avaient une licence, 17,54 % sortaient d'un IEP, 4,9 % avaient des diplômes divers (Rapport annuel de la fonction publique, 1992).

publique et Forgeot et Gautié (op. cit.) notent qu'il a augmenté de façon importante entre 1986 et 1995.

Au sein de la fonction publique, le phénomène de déclassement ne concerne pas seulement les attachés. En effet, une étude de D. Fougère et J. Pouget (2004b) sur l'évolution de l'emploi public entre 1982 et 2002 met en évidence l'augmentation importante du nombre de diplômés au sein de la fonction publique d'Etat et des collectivités territoriales. Au sein de la catégorie C, la proportion de personnes titulaires du BEPC ou non diplômées a chuté en vingt ans : elle est passée de 63 % en 1982 à 37 % en 2002. Cette diminution a profité à toutes les autres catégories de diplômés : la part des titulaires d'un CAP ou BEP est passée de 28 % à 39 %, la part des bacheliers de 7 à 16 % et la part des diplômés du supérieur de 2 à 8 %. En outre, la part des bacheliers et celle des diplômés du supérieur est encore plus importante chez les moins de 35 ans : elle atteignait en 2002 respectivement 28 et 16 %.

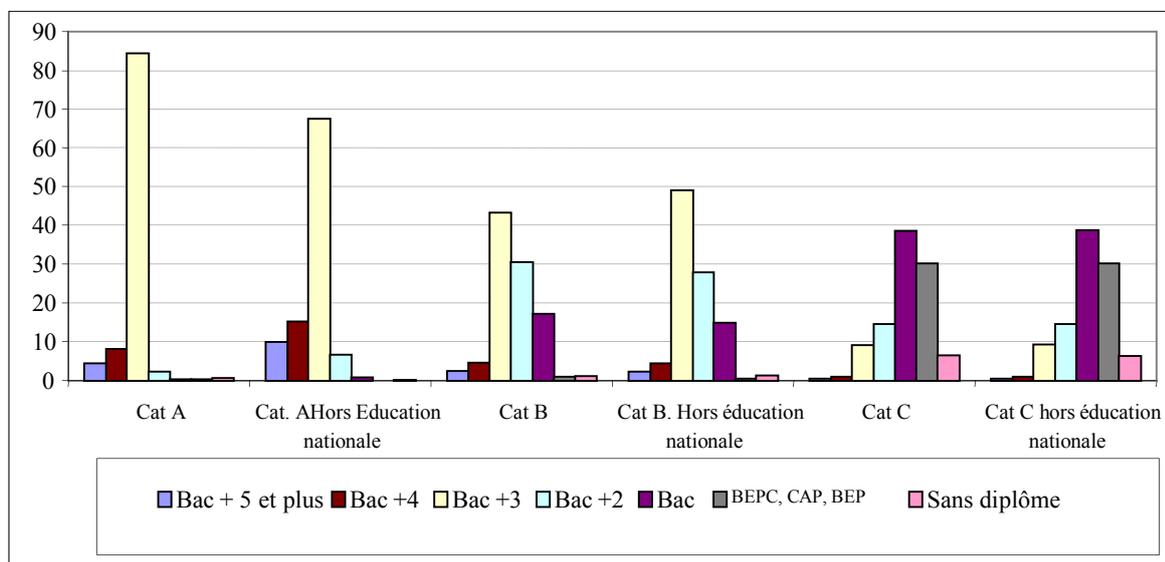
Parmi les professions intermédiaires (catégorie B), la part des diplômés de l'enseignement supérieur court est restée relativement stable (elle est passée de 40 à 42 %) mais la part des diplômés de l'enseignement supérieur long a fortement augmenté (elle est passée de 13 % à 21 % entre 1982 et 2002). Parmi les moins de 35 ans, si la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur court a diminué sur la période considérée - passant ainsi de 47 % à 39 % - la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur long a fortement augmenté (15 % en 1982 contre 38 % en 2002).

Enfin, si la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur long a augmenté parmi les cadres (catégorie A) - elle est passée de 66 % à 76 % sur la période considérée et de 74 % à 87 % pour les jeunes de moins de 35 ans, ces résultats ne nous permettent pas de chiffrer le phénomène de déclassement pour cette catégorie, le niveau minimal pour prétendre à un emploi de catégorie A étant théoriquement le niveau licence.

Si l'on considère désormais le niveau de diplôme des candidats aux concours externes en 2003, le phénomène de déclassement est encore plus marqué. Au sein de la catégorie C, la proportion de sur-diplômés est très importante : 63,5 % des nouveaux recrutés ont au moins le baccalauréat et 25 % ont un diplôme de niveau au moins équivalent à bac + 2. La proportion de sur-diplômés est également très importante au sein de la catégorie B. En effet, 50,4 % d'entre eux ont un diplôme de niveau égal ou supérieur à la licence et 30,5 % d'entre eux sont

titulaires d'un diplôme de niveau égal à bac + 2¹³⁶. Hors éducation nationale, la proportion de titulaires d'un diplôme supérieur à la licence est plus importante puisqu'elle atteint 55,6 %. Au sein de la catégorie A, 96,7 % des nouveaux recrutés sont diplômés de l'enseignement supérieur long et 12 % ont un diplôme supérieur à la licence. Le niveau de diplôme des nouveaux recrutés est encore plus élevé lorsqu'on exclut l'éducation nationale : hors éducation nationale, 25 % des nouveaux recrutés ont un diplôme supérieur à la licence ; ils ne sont cependant pas tous surdiplômés puisque certains concours de catégorie A exigent des candidats la possession d'un diplôme de niveau bac + 5 ou d'un doctorat¹³⁷.

Graphique 18 : Répartition des candidats recrutés au niveau externe en 2003 par niveau de diplôme et par catégorie (1)



(1) 22 % des effectifs n'ont pas été pris en compte dans les calculs dans la mesure où leur niveau de diplôme n'est pas connu (Rapport annuel de la fonction publique, 2005).

Source : Rapport annuel de la fonction publique (2005), Fonction publique : Faits et chiffres 2004.

Le contexte économique et l'inadaptation entre la grille indiciaire et l'offre de diplômés conduit ainsi à un phénomène de déclassement dans la fonction publique. De nombreux diplômés ne trouvent pas une juste reconnaissance salariale dans la grille de rémunération. Il en résulte une forte pression pour une revalorisation des carrières ou pour une différenciation des rémunérations, compte tenu des qualifications acquises. Et cela

¹³⁶ Au sein de la catégorie B, tous les titulaires d'un diplôme de niveau bac + 2 ne sont pas sur-diplômés. Certains concours exigent un niveau bac + 2.

¹³⁷ Le phénomène de déclassement apparaît plus nettement si on considère le niveau des diplômes des admis aux concours des IRA (voir ci-dessus).

d'autant plus qu'au-delà de la rupture entre le système éducatif et le classement des grades et emplois dans la fonction publique, les qualifications acquises, générales et techniques, sont recherchées par les gestionnaires des administrations, du fait de l'évolution de la nature du travail dans la fonction publique.

3.2.2. L'évolution de la nature du travail dans la fonction publique

On assiste à des évolutions dans la nature du travail à effectuer. Selon L. Rouban (2004, p. 64), trois facteurs sont à l'origine de la transformation du travail des fonctionnaires :

- « l'action unilatérale sur les administrés tend à être remplacée par une coproduction du service public avec les usagers,
- les fonctionnaires sont moins appelés à représenter l'Etat qu'à gérer le lien social et réduire les confrontations entre intérêts opposés,
- la polyvalence a changé de sens : les structures massives et cloisonnées sont remplacées par des structures plus nombreuses, plus petites et plus autonomes ».

On peut distinguer plusieurs tendances dans cette transformation.

D'abord, les métiers de la fonction publique semblent plus qualifiés. Les tâches purement répétitives perdent de l'importance du fait de l'informatisation. De même, le contexte européen tend à augmenter la qualification des fonctionnaires. Par exemple, les douaniers participent davantage à la lutte contre les trafics de stupéfiants ou les fraudes fiscales du fait de la Création du Marché Unique et de l'accord de Schengen (Rouban, op. cit., p. 63).

Dans un deuxième temps, on assiste à un mouvement de spécialisation du travail. Les administrations ont en effet besoin de plus en plus de spécialistes : « l'idéal du fonctionnaire polyvalent, mobile, adaptable à toutes les situations s'efface derrière les exigences de missions précises. L'enseignement dans les zones périurbaines défavorisées, le traitement des familles en détresse, les conseils financiers auprès des usagers des services postaux requièrent un savoir-faire technicien que les diplômés universitaires ne dispensent pas. De la même façon, l'intégration européenne exige de véritables juristes et donne la parole aux experts formés aux sciences de la nature » (Rouban, op. cit., p. 62).

La troisième tendance est le développement de l'autonomie dans le travail. De manière à être plus proche de l'utilisateur et à répondre à ses différentes demandes, on assiste à une décentralisation des décisions et les rapports entre agents et usagers sont davantage personnalisés. Cette évolution conduit à une rupture dans le modèle de l'anonymat bureaucratique. La hiérarchie agit davantage « en état-major qu'en contrôleur » (Rouban, op. cit., p. 63).

La nature du travail dans la fonction publique connaît donc ainsi quelques modifications. L'autonomie, la technicité et l'adaptabilité deviennent indispensables pour répondre aux demandes diversifiées des usagers. En outre, au-delà des changements dans la nature du travail à effectuer, de nouvelles représentations du travail apparaissent. En effet, selon L. Rouban (op. cit., p. 60), « le temps est passé où François Bloch-Lainé, grand commis de l'Etat, pouvait intituler un livre *Profession : fonctionnaire* (1976). L'appartenance à la fonction publique, comme statut juridique ou social, n'indique plus grand-chose quant à la réalité du travail exercé. Les pratiques mais aussi les représentations de la fonction publique ont évolué ».

Durant de nombreuses années, l'appartenance à la fonction publique était porteuse de profondes significations : « un emploi sûr, un travail anonyme, un brassage de normes et de dossiers, une compétence générale sur les affaires publiques, une carrière régulière ». Le fonctionnaire était quant à lui perçu comme « secret, ponctuel, méticuleux, discret, désavoué, dévoué, paperassier, méfiant, honnête et peu imaginaire » (Rouban, op. cit., p. 61). Le fonctionnaire n'était en fait pas tant considéré comme un professionnel que comme un généraliste. Ainsi J.-L. Bodiguel et L. Rouban (op. cit., p. 172) écrivent : « fort de la puissance de l'Etat, protégé par un rempart de règles qui le tenaient éloigné de la société, l'agent public n'avait que faire du professionnalisme. Ingénieur ou juriste, il occupait différentes fonctions avec succès ou insuccès sans conséquences pour sa carrière et mettait sa gloire dans le vocable de « généraliste ». Depuis le début des années 80, on constate une évolution dans les représentations qu'ont les fonctionnaires de leur statut social et de leur travail. Les fonctionnaires ont ainsi cessé de se voir comme des privilégiés et tendent à revendiquer de rémunérations plus élevées, dans la mesure où ils se considèrent comme de véritables professionnels, dont les compétences devraient être récompensées à leur juste valeur (Rouban, op. cit.). Ainsi, selon J.-L. Bodiguel et L. Rouban (op. cit., p. 172), « le fonctionnaire ne peut plus s'adosser à un Etat désormais désacralisé. Il y a donc une sorte de

banalisation de la fonction publique. Comme ailleurs, elle est devenue le lieu d'exercice de métiers, guère différents dans de nombreux cas, de ceux du secteur tertiaire ; de métiers qui s'exercent en direction et au profit de clientèles précises, quel que soit le nom dont on les affuble (usager, administré, assujetti, client, etc...). Les différents domaines de la carrière laissent filtrer des orientations nouvelles qui traduisent l'apparition d'une nouvelle conception des fonctionnaires ».

La transformation de la nature du travail dans la fonction publique interroge la pertinence des principes de détermination de la rémunération principale. En effet, l'administration a besoin d'agents plus autonomes, plus spécialisés et plus qualifiés. La grille de la fonction publique est particulièrement difficile à modifier et prend ainsi difficilement en compte l'évolution des missions et des métiers. Selon V. De Faria (op. cit., p. 288), « la grille de 1948 se caractérise comme une structure d'emplois historiquement datée. Les principes de classement des emplois n'ont pas évolué, alors qu'il s'est produit de nombreuses transformations provoquées par l'évolution des qualifications et des technologies. Il se produit forcément une contradiction entre les deux ».

Des tensions apparaissent alors au sein de la fonction publique, les « nouveaux professionnels » revendiquant des rémunérations en cohérence avec leur qualification, et ce d'autant plus que l'éventail hiérarchique n'a cessé de se rétrécir. L'importance des primes dans la fonction publique peut alors trouver une explication au regard de la nécessité de prendre en compte ces nouvelles qualifications dans la détermination des rémunérations.

3.3. La valorisation des qualifications grâce aux mesures catégorielles

L'insuffisance des traitements des agents classés en haut de la grille et la détérioration du pouvoir d'achat des traitements nets de la catégorie A peuvent constituer une explication au développement des primes dans la fonction publique. De fait, les cadres de la fonction publique bénéficient des taux de primes les plus élevés. Les primes permettent ainsi une réouverture de l'éventail hiérarchique. J.-P. Négrin, en 1983, notait déjà que si l'éventail hiérarchique est de 1 à 4 dans la grille chiffrée et de 1 à 7 dans la grille - lettre, il atteint 1 à 15 ou 1 à 20 lorsqu'on prend en compte les primes et indemnités ; il remarquait : « au-delà de la rigidité de la grille, c'est bien la faiblesse des traitements principaux, comparativement au secteur privé, qui, pour certaines catégories d'agents, a entraîné le développement

d'indemnités très inégalitaires. Celles-ci sont donc présentées comme un moyen de conserver dans le service public les fonctionnaires de valeur, ou de limiter la « fuite des cerveaux » vers le secteur privé ou semi-public » (Negrin, 1983, p. 866).

En outre, si de nombreuses primes sont utilisées pour améliorer la rémunération de l'ensemble des agents appartenant à un corps ou à un grade donné, d'autres primes différencient la rémunération d'agents appartenant au même corps ou au même grade en fonction des qualifications requises par les emplois, et ce à l'instar de la nouvelle bonification indiciaire mise en place dans le cadre du protocole Durafour.

Le protocole Durafour, adopté en 1990, porte « sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques ». Il a été signé par cinq organisations syndicales¹³⁸. Il devait répondre à deux objectifs. Le premier consistait à revenir à une grille relativement homogène et égalitaire, les multiples aménagements généraux et catégoriels ayant introduit des inégalités injustifiées entre les administrations. Le second s'inscrivait dans la politique de « renouveau du service public », initiée par une circulaire du Premier Ministre du 23 février 1989, et cherchait à mettre en place une structure des rémunérations mieux adaptée aux tâches de l'administration, par une meilleure prise en compte des nouvelles qualifications et de la fonctionnalité de certains emplois. L'objectif était en effet que la grille « prenne mieux en considération les nouvelles qualifications des agents publics » et « favorise (leur) motivation dans la recherche d'une plus grande efficacité et d'un meilleur service rendu » (G. Barouch et H. Chavas, 1993). Ainsi, selon la DGAFP (1998a, p.1), si la grille des rémunérations et des classifications constitue un instrument indispensable de gestion des carrières et de mobilité professionnelle, « il s'avérait cependant nécessaire, après quarante ans de fonctionnement, de prévoir son adaptation afin que soient pris en compte l'évolution des missions, des techniques et des qualifications d'une part ainsi que la situation et les équilibres économiques d'autre part ».

Le protocole s'est ainsi traduit par une revalorisation des rémunérations et des carrières, par l'instauration d'un classement indiciaire intermédiaire et par la mise en place de la nouvelle bonification indiciaire.

¹³⁸ Les syndicats signataires sont : la C.F.D.T., la F.E.N., la F.G.A.F., la C.F.T.C, et la C.F.E.-C.G.C.

En ce qui concerne les mesures de revalorisations, le protocole affiche un bilan positif. La structure de la grille indiciaire a été simplifiée et les rémunérations et les carrières de l'ensemble des corps ont été améliorées, à l'exception notable des corps de catégorie A recrutés après l'agrégation, à la sortie d'une grande école ou après un doctorat, qui n'ont pas été concernés par le protocole¹³⁹.

Le classement indiciaire intermédiaire (CII) a pour objectif la prise en compte des recrutements au niveau bac + 2 et la reconnaissance de la technicité requise par certains emplois. Selon le protocole, « ce classement sera réservé aux corps remplissant les conditions suivantes :

- exiger une qualification spécifique de nature technico-professionnelle d'une durée d'au moins deux ans au-delà du baccalauréat, nécessaire à l'exercice d'un métier comportant des responsabilités particulières,
- imposer l'exercice effectif des responsabilités et techniques inhérentes à ces métiers ».

Le CII est positionné entre les indices bruts 322 et 638. Ce classement concerne la filière médico-sociale - les éducateurs, les assistantes sociales et les infirmières - et la filière technique.

La nouvelle bonification indiciaire a pour objectif une meilleure prise en compte des qualifications dans la rémunération des fonctionnaires.

Les bonifications indiciaires apportent un supplément de rémunération lié à l'exercice de fonctions particulières. L'occupation de certains emplois donne ainsi droit à des points d'indice supplémentaires, lesquels viennent compléter le traitement. Les bonifications disparaissent lorsque le fonctionnaire cesse d'exercer les fonctions auxquelles elles sont rattachées. Initialement prévu pour rémunérer les emplois de direction d'établissement d'enseignement, ce système a été élargi en 1990 par la mise en place de la « nouvelle bonification indiciaire ».

¹³⁹ Voir en annexe une présentation plus complète des mesures de revalorisations mises en œuvre dans le cadre du plan Durafour.

La NBI concerne désormais toute une série d'emplois dont l'exercice implique soit une responsabilité particulière en termes de fonctions exercées, de moyens mis en œuvre, d'encadrement ou d'animation d'une équipe, soit la détention ou la mise en œuvre d'une technicité particulière¹⁴⁰. Elle concerne également des fonctions impliquant des sujétions particulières. De plus, elle n'est plus réservée aux emplois de direction, elle peut s'attacher à des emplois de catégorie B ou C. A un emploi donné correspond une NBI d'un montant fixé indépendamment de la catégorie à laquelle appartient l'agent occupant cet emploi.

La NBI est un outil innovant dans la mesure où elle ne s'apparente ni au traitement ni aux indemnités. A la différence du traitement, déterminé de façon automatique en fonction de la position de l'agent dans la grille indiciaire, la NBI prend en compte la spécificité des emplois indépendamment du corps ou du grade. Ainsi, tandis que le traitement repose sur une logique de grade, les nouvelles bonifications indiciaires reposent sur une logique de fonction, le grade n'intervenant absolument pas dans leur détermination. Toutefois, comme le traitement, la NBI s'exprime en points d'indice et est prise en compte pour le calcul des pensions.

Les bonifications permettent d'introduire la notion d'emploi dans la détermination des rémunérations dans la mesure où elles prennent en compte la fonctionnalité, à savoir la réalité des fonctions exercées, et récompensent les agents soumis à certaines sujétions en raison de l'emploi qu'ils occupent et non du grade détenu (Homé, 1998b). La NBI, en permettant la valorisation de fonctions particulières, constitue un réel outil de gestion aux mains des gestionnaires. Ceux-ci ont en effet la possibilité de récompenser la tenue de certains postes et d'inciter le personnel à s'orienter vers ces fonctions. Enfin, la NBI est, par nature, réversible, dans la mesure où son versement est attaché à l'emploi et non à la situation statutaire de l'agent. Si ce dernier quitte l'emploi éligible, il perd en principe le bénéfice de la NBI.

Si la NBI permet théoriquement aux gestionnaires de récompenser la tenue de certains emplois et d'orienter le personnel vers ces fonctions, il n'est toutefois pas évident que le

¹⁴⁰ L'article 27 de la loi du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales a précisé que la NBI était instituée à compter du 1^{er} août 1990 et attribuée pour certains emplois comportant une responsabilité ou technicité particulière.

montant des bonifications soit suffisant pour constituer un facteur décisif dans le choix des agents d'accepter des emplois éligibles¹⁴¹.

Les primes permettent alors de prolonger cette logique. Nous avons vu en effet que pour la catégorie A, les critères de différenciation des primes s'appuyaient également sur le niveau de technicité et le niveau de responsabilités¹⁴². Les gestionnaires cherchent ainsi à valoriser d'une part les compétences managériales, ce qui semble cohérent avec la stratégie de modernisation des administrations publiques, laquelle se traduit en principe par un processus de décentralisation des décisions et de responsabilisation des agents, et par la mise en place d'un management participatif. Il apparaît d'autre part que les responsables des ressources humaines valorisent la prise en compte de l'expertise ; ils considèrent en effet que certains métiers, dans des services tels que la gestion des ressources humaines ou la finance, requièrent une technicité accrue. Dans les collectivités territoriales, où le recrutement est à la discrétion de l'employeur, les gestionnaires recrutent alors, de préférence, des attachés ayant un DESS ou un DEA. Les primes sont ainsi justifiées par la volonté de prendre en compte ce complément de formation dans la rémunération¹⁴³. Elles renforcent par ailleurs l'attractivité de telle ou telle collectivité, laquelle est en concurrence d'une part avec les autres collectivités et d'autre part avec les entreprises du secteur.

Les primes permettent ainsi de résoudre partiellement le problème de déclassement dans la fonction publique. Lorsque les compétences acquises dans le système éducatif sont utiles à la réalisation du travail de l'agent, les primes en permettent la reconnaissance. Ainsi, tandis que le traitement prend en compte dans la rémunération des fonctionnaires la qualification acquise, appréciée au regard du niveau de concours obtenu, certaines primes prennent davantage en compte la qualification requise par les emplois.

La faiblesse des revalorisations indiciaires des traitements d'une part et l'inadaptation de la grille indiciaire aux nouvelles qualifications acquises par les fonctionnaires et requises par les emplois constituent ainsi une explication au développement important du niveau des primes dans la fonction publique.

¹⁴¹ On trouvera en annexe un bilan de la NBI.

¹⁴² A la préfecture de Chambéry, de nombreux agents bénéficient d'ailleurs à la fois de la NBI et des indemnités de spécificités (voir en annexe les postes éligibles à la NBI en 2002 à la préfecture de Chambéry).

¹⁴³ Le niveau licence suffit théoriquement à passer le concours d'attaché.

Conclusion du cinquième chapitre

La contrainte budgétaire incite les gouvernants, et notamment la direction du budget, à privilégier les primes, au détriment des revalorisations du point de la fonction publique, comme modalité d'augmentation des rémunérations. Cette pratique est dénoncée pour plusieurs raisons. D'abord, les dispositifs indemnitaires sont souvent opaques et ne reposent pas toujours sur des bases légales. De plus, les primes et les indemnités faussent les hiérarchies établies par la grille indiciaire et introduisent des inégalités injustifiées. Enfin, les primes et indemnités, utilisées comme complément de traitement, sont ainsi détournées de leurs objectifs initiaux tels que la compensation d'une sujétion ou la récompense d'un mérite particulier.

La réforme des régimes indemnitaires tente de pallier ces critiques. Elle s'est ainsi manifestée dans un premier temps par la publication des textes indemnitaires et par la régularisation des dispositifs indemnitaires. Toutefois, si cette réforme a permis de légaliser les pratiques existantes, aucune administration n'en a profité pour opérer une réforme de fond de son régime indemnitaire. La Cour des comptes (2004, p.23) regrette d'ailleurs que la refondation juridique ne se soit pas accompagnée d'une simplification et d'une rationalisation des régimes existants.

En outre, la volonté d'harmoniser les régimes indemnitaires ne s'est pas traduite par un rapprochement des taux de primes effectivement versées mais par la définition de taux maxima, lesquels sont d'un tel niveau qu'ils permettent le maintien d'inégalités importantes entre les différents agents de la fonction publique.

Cette réforme ne permet pas de mettre fin à l'usage des primes comme moyen d'augmenter la rémunération des fonctionnaires. Elle a, au contraire, conduit à institutionnaliser les pratiques existantes et à officialiser l'utilisation des primes comme complément de traitement.

Les primes sont donc principalement utilisées pour compléter la rémunération des agents placés dans le haut de la grille dans la mesure où le pouvoir d'achat des traitements de

ces agents s'est particulièrement dégradé et où ces agents sont porteurs de nouvelles qualifications recherchées par les administrations.

Malgré des tentatives d'harmonisation, la politique de rémunération dans la fonction publique apparaît ainsi quelque peu désordonnée. D'un côté, elle accorde une attention particulière aux agents placés dans le bas de la grille et met en œuvre diverses mesures catégorielles destinées à garantir à ces agents un certain niveau de rémunération. D'un autre côté, prenant acte du resserrement de l'éventail hiérarchique, elle tend à permettre l'utilisation des primes comme complément de traitement aux agents placés dans le haut de la grille de manière à attirer et retenir les cadres au sein de la fonction publique.

Conclusion de la deuxième partie

Dans cette partie, nous nous interrogeons sur la concordance des principes de détermination des primes effectivement mis en œuvre avec les principes annoncés.

L'étude des pratiques indemnitaires dans quelques administrations nous a permis de mettre en évidence certains changements dans la détermination des primes et indemnités. Presque toutes les administrations étudiées venaient en effet de mettre en place un nouveau dispositif indemnitaire ou étaient sur le point de le faire¹⁴⁴. Toutefois, si certaines d'entre elles prennent en compte la charge de travail dans la détermination des primes, aucune d'entre elles n'a véritablement mis en place de primes au mérite - à travers une évaluation des résultats obtenus au regard d'objectifs préalablement définis. Les gestionnaires connaissent les difficultés inhérentes à un tel mode de rémunération et craignent de briser les collectifs de travail. D'autres critères ont été définis pour différencier les primes : le niveau de responsabilités exercées et le niveau de technicité requis par les emplois. Au niveau statistique, nous avons mis en évidence la pluralité des primes existant dans la fonction publique. Les primes au mérite apparaissent alors relativement marginales et ce sont les seules à ne pas avoir connu d'augmentations depuis la fin des années 80.

Les pratiques indemnitaires diffèrent ainsi singulièrement des principes affichés de détermination des primes et le développement des primes ne peut s'expliquer par la volonté de reconnaître davantage le mérite des agents.

¹⁴⁴ Parmi les administrations étudiées, seul le conseil régional de Rennes n'avait réalisé aucune modification de son régime indemnitaire.

Le développement des primes trouve en fait une explication au regard de la politique de limitation des dépenses de personnel. En effet, la revalorisation du point de la fonction publique est particulièrement coûteuse et le gouvernement a ainsi préféré les mesures catégorielles, dont les primes, aux mesures générales comme modalités d'augmentation des rémunérations. Cette pratique a été toutefois quelque peu critiquée par la Cour des comptes et des réformes indemnitaires ont alors eu lieu. Ces réformes n'ont cependant pas eu les effets escomptés et se sont ainsi traduites par une légitimation des primes comme complément de traitement. Si les primes sont légitimées, c'est parce qu'elles permettent de répondre aux insuffisances de la grille indiciaire : celle-ci a échoué à maintenir le pouvoir d'achat des traitements de l'ensemble des agents de la fonction publique, et plus particulièrement des agents de catégorie A, ainsi qu'à adapter son classement des grades et emplois à l'évolution des qualifications des fonctionnaires.

Les primes constituent ainsi un complément, voire un substitut, aux revalorisations du point d'indice de la fonction publique et aux revalorisations de l'indice de traitement de certaines catégories d'agents.

Le rôle des primes dans la fonction publique diffère ainsi sensiblement du rôle qu'elles jouent dans les entreprises privées. Les primes ne se traduisent finalement pas par une privatisation des modes de détermination de la rémunération dans la fonction publique. C'est en ce sens que nous parlons de fausse privatisation de l'administration.

Conclusion générale

Deux questions principales ont structuré notre travail. La première était relative à la logique sous-tendue par l'introduction des primes au mérite dans la fonction publique. La seconde était relative à la mise en œuvre effective de ces primes.

Dans un premier temps, nous avons vu que l'introduction des primes au mérite dans la fonction publique s'inscrivait dans un processus plus large de modernisation des administrations à travers l'adoption de principes de management issus du secteur privé. Cette « privatisation » de l'administration résulte d'une remise en cause des formes de la gestion publique ainsi que d'une perte de légitimité de l'action de l'Etat et du travail des fonctionnaires.

La remise en cause de la gestion publique porte aussi bien sur les règles de gestion que sur les règles de rémunération. L'objectif de modernisation des règles de gestion a été fortement mis en avant à partir de la fin des années 80 avec en particulier le développement de la thématique du renouveau du service public. Il a franchi une nouvelle étape importante avec le vote, en 2001, de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, laquelle entérine le passage d'un budget de moyens à un budget de résultats et dont la mise en œuvre est progressive. Nous avons alors vu que l'introduction, en 2002, des primes au mérite s'inscrivait dans ce mouvement de modernisation et permettait en principe de répondre à l'insuffisance des incitations au travail dans la fonction publique.

Ces critiques s'appuient d'une part sur divers courants théoriques. L'analyse sociologique et économique de la bureaucratie, ainsi que la théorie de H. Mintzberg insistent en effet sur les limites du modèle bureaucratique. Les théories de l'incitation interrogent, quant à elles, l'efficacité des règles salariales. Dans le cadre des modèles du tire-au-flanc, l'absence de menace de licenciement constitue un obstacle à la mise en place d'incitations à

l'effort. Or, le statut des fonctionnaires les protège de cette menace. En outre, si les incitations au travail peuvent s'analyser au regard de la théorie de l'équité, celle-ci reste difficile à observer dans la mesure où elle s'appuie sur les sentiments des salariés.

Ces critiques s'appuient d'autre part sur une application parcellaire des principes définis dans le statut de la fonction publique. Si la notion de mérite n'est pas absente du statut de la fonction publique et intervient en principe dans l'avancement professionnel, on peut constater que dans la pratique, la carrière est toutefois peu différenciée suivant la valeur professionnelle. Sous l'influence des organisations syndicales, l'ancienneté est un critère privilégié dans le classement des agents, ainsi que dans la notation.

De manière à mieux prendre en compte le concept de mérite dans la fonction publique, celui-ci a alors été redéfini : il est désormais apprécié à travers le degré de réalisation des résultats au regard d'objectifs préalablement définis. Ce qui pose par ailleurs le problème crucial de l'évaluation : de ses principes, de ses modalités et de sa mise en œuvre.

Dans un second temps, nous avons montré que les principes de détermination des primes effectivement mis en œuvre étaient fort différents de ceux affichés : les primes ne permettent pas de différencier la rémunération des agents en fonction de leurs mérites respectifs. Elles ont davantage comme fonction d'être un complément de traitement. On peut considérer alors qu'on assiste à une fausse privatisation de l'administration.

En effet, l'étude empirique menée dans les quelques administrations étudiées montre que si on observait une tendance à prendre davantage en compte la charge du travail dans la détermination des primes, on ne pouvait conclure à la mise en place d'une rémunération en fonction des résultats atteints au regard des objectifs préalablement définis. Du fait de la difficulté à définir des objectifs aux agents et d'évaluer les résultats sur des bases objectives, les gestionnaires montrent une certaine réticence à appliquer de tels principes de gestion. Des évolutions sont cependant à l'œuvre dans la détermination des primes ; les responsables des ressources humaines cherchent à mieux valoriser les qualifications à travers la distribution de primes en fonction des responsabilités exercées ou de la technicité requise par les emplois.

Par ailleurs, nous avons vu que, d'un point de vue statistique, la rémunération au mérite était également marginale tant par rapport au traitement que par rapport au régime

indemnitaires qui s'est très souvent sédimenté ; la fonction publique se caractérise en effet par la diversité des primes en présence : primes au mérite, mais aussi primes de sujétions, de risques, de qualification, de technicité ...

Nous avons alors cherché à comprendre les raisons de la forte augmentation des primes. Nous avons mis en évidence que si, dans certains cas, les primes étaient justifiées par l'existence de sujétions particulières ou encore par la détention de qualifications rares, ces facteurs étaient peu discriminants. Les primes sont en fait utilisées de façon plus massive de manière à améliorer la rémunération de certains corps ou grades. La fonction publique, pour limiter la croissance des dépenses de rémunération, poursuit en effet une politique relativement désordonnée : d'un côté elle accorde des augmentations différenciées de traitement en faveur des agents placés en bas de la grille, ce qui implique une réduction de l'éventail hiérarchique et une limitation des progressions de la rémunération des agents des autres catégories, d'un autre côté, elle accorde des primes aux agents placés en haut de la grille de manière à mieux prendre en compte leurs qualifications et à leur permettre d'obtenir des niveaux de rémunération plus proches de ceux en vigueur dans le secteur privé.

L'étude de l'introduction des primes au mérite nous a conduit par ailleurs à mettre en évidence différents problèmes relatifs à la détermination des rémunérations dans la fonction publique : le problème de la remise en cause du principe de parité - principe selon lequel les emplois dont le niveau de recrutement est équivalent doivent faire l'objet d'un classement identique - introduit par le système indemnitaire, et le problème de la reconnaissance des qualifications.

L'existence des primes est justifiée par le fait qu'elles permettent en principe d'introduire un peu de souplesse dans le classement hiérarchique des grades et emplois. M. Gentot (1983, p.795) compare différents systèmes de rémunération dans la fonction publique et indique en effet que « les pays dont les agents sont intégrés dans un système statutaire rigide avec organisation d'une carrière et grilles indiciaires interconnectées sont ceux qui font le plus de place aux indemnités accessoires. A l'inverse, les systèmes qui ont « des structures plus ouvertes » (...) connaissent des modes de rémunération moins diversifiés et plus transparents ». On constate ainsi une certaine complémentarité entre les primes et le traitement. M. Bousbia (1983, p. 756) qualifie la structure de rémunération de « bicéphale ».

La rémunération principale est impersonnelle et ne considère ni les caractéristiques de l'emploi ni la manière dont l'agent réalise son travail. Au contraire, les primes tentent de personnaliser la rémunération dans la mesure où elles reposent sur l'importance des sujétions imposées par les emplois, la prise de risques ou de responsabilités... En ce sens, les primes reposent sur la notion d'équité ; elles devraient permettre de prendre en compte les contributions réelles au travail.

L'utilisation des primes est toutefois relativement dénaturée. Elles ne sont en fait que peu différenciées en fonction des responsabilités, des risques ou encore des sujétions imposées par l'emploi. Leur utilisation comme complément de traitement leur empêche de jouer ce rôle de personnalisation. Leur répartition au sein d'un grade dans un service donné est ainsi relativement égalitaire. En revanche, on constate des inégalités importantes des taux de primes suivant les corps ou les départements ministériels. Ces inégalités ne semblent pas justifiées par les caractéristiques de l'emploi, et tendent ainsi à remettre en cause le principe de parité.

Par ailleurs, les réformes introduites de manière à régulariser le système indemnitaire sont susceptibles de renforcer cette rupture de parité et constituent alors un tournant dans la politique de rémunération de la fonction publique.

En effet, si dès l'élaboration de la grille indiciaire, les primes ont été utilisées pour compléter les traitements, les remises en ordre avaient alors pour objectif de redonner un sens à la grille indiciaire de la fonction publique, en supprimant les primes et indemnités génératrices d'inégalités. Les primes étaient ainsi intégrées dans le classement des grades et emplois, même si cette intégration impliquait un resserrement de l'éventail hiérarchique¹⁴⁵. Ainsi, en 1975, J.M. Pauti et P. Robert-Duvilliers écrivaient (1975, p. 215) : « A travers les vicissitudes ainsi décrites de la politique des rémunérations dans la fonction publique depuis un quart de siècle, se dégage une tendance générale à remettre en ordre des éléments de la rémunération, à relever le traitement de base à un niveau qui soit plus en rapport avec les salaires en vigueur dans les entreprises privées et le secteur privé, à améliorer le statut social

¹⁴⁵ Jusqu'à la fin des années 60, la manière de revaloriser les traitements ne passait pas par l'attribution de points uniformes ou dégressifs ; les primes étaient l'instrument principal de revalorisation des bas traitements.

et à garantir une progression régulière du pouvoir d'achat, tout en resserrant (...) l'éventail hiérarchique ».

Les dernières réformes indemnitaires s'inscrivent, quant à elles, dans une toute autre logique. Les pratiques indemnitaires sont légitimées et les nouveaux plafonds des montants des primes sont d'un tel niveau qu'ils permettent le maintien et le développement d'inégalités importantes ; on peut d'ailleurs se poser la question de leur justification. Les primes et indemnités introduisent ainsi une grille parallèle de rémunération, ou plutôt de multiples grilles parallèles, propres à chaque administration. C'est en ce sens que nous parlons de rupture du principe de parité.

Les différences de niveaux indemnitaires posent pourtant des problèmes évidents non seulement de justice sociale, mais aussi d'affectation des ressources humaines : « la différence de rémunérations, notamment pour les fonctionnaires de catégorie A, induit un biais dans le choix de sortie des écoles et une hiérarchie implicite qui n'est pas toujours fondée sur l'utilité sociale » (Cieutat et Tenzer, 2000, p.50). Ainsi, en 1983, M. Gentot considérait déjà le problème et écrivait : « l'on voit mal pourquoi, à qualification égale, il est plus intéressant d'entrer dans les Douanes que dans l'Enseignement ou de participer à la construction des hôpitaux plutôt que de veiller sur leurs usagers. Bref, le système des indemnités crée des distorsions dont l'intérêt social est loin d'être évident » (Gentot, op. cit. p. 801).

Il faut noter que se pose non seulement le problème de l'affectation des ressources humaines mais aussi le problème de la mobilité. Les inégalités indemnitaires peuvent en effet constituer une entrave à la mobilité, dans la mesure où les agents peuvent se montrer réticents à rejoindre certains départements ministériels si cela implique une diminution de leur rémunération.

B. Cieutat et N. Tenzer (op. cit., p.13) considèrent alors, au sujet de la gestion publique, qu'« un retour à la philosophie initiale s'impose ». Rendre aux primes leur rôle initial, c'est-à-dire de personnalisation des rémunérations en fonction des caractéristiques de l'emploi et/ou de la manière de servir de l'agent, suppose de leur ôter leur rôle de complément de traitement. Il s'agit alors d'apporter des réponses aux insuffisances de la grille indiciaire et de mieux prendre en compte l'évolution des qualifications.

Nous avons mis en évidence l'importance du déclassement dans la fonction publique ; les primes ne peuvent apporter qu'une solution à la marge à ce problème. En outre, le déclassement ne concerne pas que les agents de catégorie A; les primes sont pourtant principalement accordées à ces derniers.

Le problème du déclassement est une question centrale, et cela l'est d'autant plus que si le contexte économique permet actuellement de recruter des agents surdiplômés, dont les connaissances peuvent s'avérer utiles à l'administration, la fonction publique peut dans les années à venir être confrontée à des difficultés de recrutement.

L'attractivité de la fonction publique dépend de manière significative de la conjoncture économique (Fougère et Pouget, 2004a). Or selon la DGAFP (2002, p.1) « la période qui s'achève aujourd'hui a été marquée par une forte progression de la population active et par un taux de chômage élevé. Ces deux caractéristiques ont permis à tous les services publics de recruter facilement, en quantité suffisante, des agents qualifiés, voire parfois surqualifiés. Cette période est aujourd'hui révolue ».

Les fonctionnaires revendiquent par ailleurs leur professionnalisme. La grille indiciaire évalue la qualification à travers le niveau de diplôme et l'ancienneté. Cette approche est peut-être insuffisante. Des évolutions sont en cours dans d'autres domaines de gestion de la fonction publique. On assiste, par exemple, à une professionnalisation des concours. J. Rigaudiat, dans son rapport *Gérer l'emploi public*, publié en 1994, propose l'introduction de critères fonctionnels dans la grille de classification. Cette proposition mériterait d'être discutée.

L'Etat se trouve confronté à des enjeux qui peuvent apparaître contradictoires : maîtriser les dépenses publiques, améliorer l'efficacité des services publics, renforcer l'attractivité de la fonction publique. Faute d'une réponse globale reposant sur la crainte de faire exploser le coût ou les coûts résultant d'une refonte de la grille, des réponses désordonnées, des mesures ponctuelles sont le plus souvent avancées. L'Etat ne pourra faire l'économie d'une refonte d'ensemble liant des mesures visant à favoriser et à récompenser les différences d'implication des agents dans une cohérence et une évolution des critères qui fondent la grille en relation avec l'évolution des qualifications.

BIBLIOGRAPHIE

ABALLEA F. (1993), « Retour aux sources », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 299-312.

ABOWD J.-M., KRAMARZ F., MARGOLIS D.-N. et TROSKE K.-R. (2000), « Politiques salariales et performances des entreprises : une comparaison France / Etats Unis », *Economie et statistique*, février-mars, n° 332-333.

AKERLOF G.A. (1982), « Labor Contracts as Partial Gift Exchange », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 97, n° 4, pp. 543-569.

AKERLOF G. A. (1984), « Gift Exchange and Efficiency-Wages Theory : Four Views », *American Economic review*, vol. 74, n°2, pp. 79-83.

AKERLOF G.A et YELLEN J.L. (1988), « Fairness and Unemployment », *American Economic Review*, vol. 78, n° 2, pp. 44-49.

AKERLOF G.A et YELLEN J.L. (1990), « The Fair Wage–Effort Hypothesis and Unemployment », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, n° 2, mai, pp. 255-283.

AKRICH M., CALLON M. et LATOUR B., (1988), « A quoi tient le succès des innovations. 1^{er} épisode : l’art de l’intéressement », *Annales des Mines*, juin, pp. 4-17. “ 2^{ème} épisode : l’art de choisir les bons porte-parole », *Gérer et comprendre - Annales des Mines*, septembre, pp. 14-29.

ALCHIAN A.A. (1987), « Property Rights », in Eatwell J., Milgate M et Newman P. (éd.), *The New Palgrave : A Dictionary in Economics*, London, Macmillan, vol. 3, pp. 1031-1034.

AMADIEU J.-F. (1990), « Salaire d’efficience, contrat implicite et théorie des organisations », *Revue française de sociologie*, vol. 31, n° 2, avril juin, pp. 225-242.

AMADIEU J.-F. (1993), *Organisations et travail. Coopération, conflit et marchandage*, Paris Vuibert Ressources Humaines.

AMADIEU J.-F. (1995), *Le Management des Salaires*, Paris, Economica.

AMADIEU J.-F. et CADIN L. (1996), *Compétence et organisation qualifiante*, Paris, Economica.

ANNANDALE-MASSA D. et MERLE V. (1992), « Négocier la modernisation ou moderniser la négociation », *Travail et Emploi*, n° 51, janvier, pp. 4-19.

AOKI M. (1991), *Economie japonaise. Information, motivation et marchandage*, Economica, Paris, traduction française de *Informations, incentives and bargaining in the Japanese economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

AOKI (1991), « Le management japonais : le modèle J de Aoki », *Problèmes économiques*, n°2.225, mai, pp. 1-14, traduction partielle de « Towards an economic model of the Japanese firm », *Journal of Economic Literature*, march 1990.

AQUAIN V. CEZARD M., CHARRAUD A. et VINCK L. (1994), « Vingt ans d'évolution des conditions de travail », *Travail et emploi*, n° 61, avril, pp. 81-91.

ARROW K. (1973), « Higher Education as a Filter », *Journal of Public Economics*, vol. 2, July, pp. 193-216.

ASKENAZY P. GIANELLA C. (2000), « Le paradoxe de productivité : les changements organisationnels, facteur complémentaire à l'informatisation », *Economie et Statistique*, n° 339-340, septembre-octobre, pp. 219-241.

ASSEMBLEE NATIONALE (2005), *Rapport d'information déposé par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan sur le suivi des préconisations de la Cour des comptes et de la Mission d'évaluation et de contrôle*, présenté par MM. Y. Jégo et J.-L. Dumont, n° 2298, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2005.

AUBRET J., GILBERT P. et PIGEYRE F. (1993), *Savoir et pouvoir : les compétences en questions*, Paris, PUF, collection gestion.

AUDIER F. (1997), « La fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés », *Economie et Statistique*, n° 304-305, avril-mai, pp. 137-148.

AVENTUR F. et HANCHANE S. (1997), « Formation continue et justice sociale dans l'entreprise », *Céreq Bref*, n° 136, novembre, 4p.

AYOUB E. (1998), *La fonction publique en vingt principes*, Paris, Editions Frison Roche (2^{ème} édition, 1^{ère} édition 1994).

BACACHE M. (2002), *Economie Politique de l'Emploi Public*, Thèse de Sciences Economiques, Université de Paris I.

BALLOT G. (1996), *Les marchés internes du travail : de la microéconomie à la macroéconomie*, Paris, PUF.

BARALDI L., DUMASY J.-P. et TROUSSIER J.-F. (1995), « Accords salariaux innovants et théorie du salaire », *Economie Appliquée*, n° 4, pp. 105-137.

BARALDI L., DUMASY J.-P. et TROUSSIER J.-F. (2001), « Accords salariaux innovants et rénovation de la relation salariale : quelques cas de figure », *Travail et Emploi*, n° 87, juillet, pp. 81-94.

BARALDI L., BEL F. et CAVESTRO W. (2002), « Innovations organisationnelles et nouvelles formes de rémunération : Quelle cohérence dans la relation salariale », *Colloque Emplois flexibles, salaires rigides*, 14 novembre, Paris.

BARGAS D. (1983), « Réflexions sur quelques problèmes majeurs du système de rémunérations des fonctionnaires de l'Etat », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 28, octobre-décembre, pp. 727-736.

BAROUCH G. et CHAVAS H. (1993), *Où va la modernisation ?, dix années de modernisation de l'administration d'Etat en France*, Paris, l'Harmattan.

BAROUCH G. (1994), « Un deuxième souffle pour la modernisation des administrations d'Etat : analyses et propositions », *Politiques et Management Public*, vol. 12, n° 4, décembre, pp. 143-156.

BARRAT O. (1996), « La relance de la négociation salariale de branche », *L'évolution du rapport salarial 1984-1994, Les dossiers de la DARES*, n°1, janvier, pp. 21-25.

BARRE R. (1976), *Manuel d'Economie Politique*, tome 2, 7^{ème} édition, Paris, Themis.

BARREAU J. et MENARD J.-Y. (1992), *les systèmes d'emploi de la Poste, France-Télécom, RDF-GDT et la SNCF. Le dilemme entre attraction du modèle privé et contraintes imposées par le service public*, Cereteb, Rennes.

BARREAU J. et MENARD J.-Y. (1993), « Les grands prestataires de services publics français et la gestion des personnels sous statuts : convergences ou divergences ? », *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 3, septembre, pp. 149-162.

BARREAU J. (1995), *La réforme des PTT. Quel avenir pour le service public ?*, Paris, La Découverte.

BARREAU J. et MENARD J.-Y. (1997a), *Stratégies de modernisation et réaction du personnel. Le cas de trois entreprises publiques d'électricité : Electricité de France, Hydro-Québec & Société Hongroise d'Electricité*, Paris, L'Harmattan.

BARREAU J. (1997b), « Entreprise – réseau et gestion des ressources humaines », *Sociologie du travail*, janvier, vol. 39, n° 1, pp. 105-115.

BARREAU J. (1997c), « Public-privé : le rôle de la confiance dans la relation d'emploi », *Revue française de gestion*, n° 115, septembre-octobre, pp. 121-129.

BARREAU J. (1999), *Gérer le travail*, Rennes, PUR.

BARREAU J. (2000), « Les services publics français et l'innovation sociale », *Colloque de Lille-Roubaix, Economie et socio-économie des services : perspectives internationales*, juin.

BARTOLI A. (1997), *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 299p.

BARTOLI M. et DAVEZIES P. (2000), « L'évolution du contenu de la notion de charge de travail », *Journées de travail, Organisation du travail et charge de performance, ANACT et APRAT*, Lyon, 27 et 28 juin.

BARUCH M.-O. (2002), « De l'affaire Dreyfus à Vichy : l'historien et la figure idéale du fonctionnaire républicain », *Première journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client*, octobre, LATTIS, Paris.

BATIFOULIER P., CORDONNIER L. et ZENOU Y. (1992), « L'emprunt de la théorie économique à la tradition sociologique Le cas du don contre-don », *Revue Economique*, vol. 43, n° 5, pp. 917-946.

BAUDELLOT C. et GOLLAC M. (1993), « Salaires et conditions de travail », *Economie et statistique*, n° 265, mai, pp. 65-84.

BAUDRY B. (1998), « Le contrôle dans la relation d'emploi : approches économiques et organisationnelles de la dualité autonomie-contrôle », *Economie Appliquée*, tome LI, n° 3, pp. 77-104.

BAYET A. et DEMAILLY D. (1996), « La hiérarchie des salaires », *Insee Première*, n° 487, septembre, 4p.

BECKER G. (1964), *Human Capital, a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, New York, Columbia University Press.

BELLET M. et BOUABDALLAH K. (1997), « La « connaissance » dans les analyses de la production et de la croissance : une proposition de typologie », in GUILHON B., HUARD P., ORILLARD M. et ZIMMERMANN J.-B. (dir), *Economie de la connaissance et organisations. Entreprises, territoires, réseaux*, Paris, L'Harmattan, pp. 70-95.

BELORGEY J.-M. (2003), « Déontologie et discriminations », *Quatrième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client*, janvier, LATTIS, Paris.

BENGUIGUI G. (2002), « Normes éthiques et les surveillants de prison », *Deuxième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client*, novembre, LATTIS, Paris.

BERTHE B. (2000), « Le salarié est-il partisan du moindre effort ? Pour une critique de l'exclusivité du principe de minimisation de l'effort », *Economies et Sociétés*, n°21, avril, pp. 163-188.

BERTHE B. (2001), *L'effort au travail*, Rennes, PUR.

BESSY C. (1996), « Relation de travail et mode de fixation des salaires », *La lettre du CEE*, n° 44, octobre, 10p.

BESSY C. (2003), « Stratégies contractuelles et gestion de la relation de travail. Pré-enquête sur la constitution d'une base de données de contrats de travail », *Séminaire l'évaluation du*

travail, Mutations du travail - Quatre années de recherche 1999-2002, Action concertée incitative travail, 31 octobre, Paris.

BERTON F. et PODEVIN G. (1991), « Vingt ans de formation professionnelle continue : de la promotion sociale à la gestion de l'emploi », *Formation Emploi*, n° 34, avril-juin, pp. 14-30.

BESUCCO N. et TALLARD M. (1999), « L'encadrement collectif de la gestion des compétences : un nouvel enjeu pour la négociation de branche », *Sociologie du travail*, vol. 41, n° 2, avril-juin, pp. 123-141.

BIANCHI M., COTTEREAU J. et YVERGNIAUX A. (1992), « Politiques salariales, stratégies d'entreprises, perception et attentes des salariés », *La Revue de l'Ires*, n° 10, Automne, pp. 71-103.

BIDOUZE R. (1983), « Les modalités de détermination des traitements des fonctionnaires : évolution du début du XX^e siècle à nos jours », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 28, octobre-décembre, pp. 703-725.

BIDOUZE R. (1995), *Fonction publique. Les points sur les i*. Montreuil, VO éditions.

BIED-CHARRETON H. (1993), « Le 1^{er} août 1993 : une étape importante dans la revalorisation des rémunérations des fonctionnaires territoriaux », Dossier sur la rémunération des fonctionnaires, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 116, septembre, pp. 17-18.

BODIGUEL J.-L. et ROUBAN L. (1991), *Le fonctionnaire détrôné ? L'Etat au risque de la modernisation*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

BOILLOT J.-C. (1998), « La politique des rémunérations militaires », *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, n° 4, juillet-août, pp. 42-44.

BONAZZI G. (1993), « Qualité et consensus à la Fiat Mirafiori », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 165-187.

BOOTH S. A. (1991), « La gestion de l'innovation : un modèle général », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 59, juillet-septembre, pp. 367-369.

BOTTE S. (1998), « Les rationalités de la non division du travail », in Stankiewicz F. (dir), *Travail, compétences et adaptabilité*, Paris, L'Harmattan, pp. 55-78.

BOTTE S. (2000), *Les rationalités de la non-division du travail*, Thèse de Sciences Economiques, Université des Sciences et Technologie de Lille.

BOURGOUIN C. (2000), « Les consultants confrontés aux transformations des modes de prescription », *Journées de travail, Organisation du travail et charge de performance, ANACT et APRAT*, Lyon, 27 et 28 juin.

BOUSBIA M. (1983), « Les systèmes de rémunérations dans la fonction publique », *Revue Française d'Administration Publique*, VI^e colloque de l'Association Internationale de la Fonction Publique, n° 28, octobre-décembre, pp. 751-768.

BOYER R. (Ed) (1986), *La flexibilité du travail en Europe*, Paris, La découverte.

BOYER R. et ORLEAN A. (1991), « Les transformations des conventions salariales entre théorie et histoire. D'Henry Ford au fordisme », *Revue Economique*, vol. 42, n° 2, mars, pp. 233-272.

BOYER R. (1993), « Comment émerge un nouveau système productif ? », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 31-92.

BOYER R. et DURAND J.-P. (1993), *L'après fordisme*, Paris, Syros, alternatives économiques,.

BRACHET P. (1995), *Du commandement au management. L'administration française entre souveraineté et service public*, Paris, Editions Publisud.

BRETON A. et WINTROBE R. (1982), *The logic of bureaucratic conduct : an economic analysis of competition, exchange, and efficiency in private and public organizations*, Cambridge, Cambridge University Press.

BROCHIER D., KALCK P., MARQUETTE C. et MONCHATRE S. (2001), « Les syndicats face à la logique compétence : Nouveaux risques, nouveaux enjeux », *Céreq Bref*, n° 173, mars, 4p.

BROUSSEAU E. (1993), « Les théories des contrats : une revue », *Revue d'Economie Politique*, n° 1, janvier-février, pp. 1-82.

BRULIN G. (1993), « Vers un nouveau modèle suédois ? », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 201-224.

BRUNHES B. (1989), « Du bon usage du statut des fonctionnaires pour une gestion moderne des services publics », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, Janvier-Mars, p. 9-15.

BRUNHES B. (2004), « Avant-propos », in A. De Bayser, V. Georgeault et P. Marechal, « La rémunération au mérite : mode ou nécessité ? Pour de nouveaux modes de rémunération dans les fonctions publiques d'Etat et territoriale », *Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes*, n° 13, novembre.

BRUNO S. (1997), « L'évaluation économique des choix comme convention institutionnelle : implications pour les décisions d'innovation », in GUILHON B., HUARD P., ORILLARD M. et ZIMMERMANN J.-B. (dir), *Economie de la connaissance et organisations. Entreprises, territoires, réseaux*, Paris, L'Harmattan, pp. 39-69.

BUE J. (1999), « L'organisation du travail entre contrainte et initiative. Résultats de l'enquête Conditions de travail de 1998 », *Premières informations et Premières synthèses*, n° 32.1, août, 8p.

BUREAU M.-C. et NIVOLLE P. (1990), « Modes de qualification des personnes et changement dans la production », *Formation Emploi*, n° 30, avril-juin, pp. 38-54.

BURNS T. et STALKER G.M. (1961), *The Management of Innovation*, London, Tavistock.

CAHUC P. et DORMONT B. (1992a), « L'intéressement en France : allègement du coût salarial ou incitation à l'effort ? », *Economie et statistique*, n° 257, septembre, pp.35-44.

CAHUC P. et DORMONT B. (1992b), « Les effets d'incitation de l'intéressement : la productivité plutôt que l'emploi », *Economie et statistique*, n° 257, septembre, pp. 45-56.

CAHUC P. et ZYLBERBERG A. (1994), « Que reste-t-il de la théorie du salaire d'efficience ? », *Revue Economique*, vol. 45, n° 3, mai, pp. 385-397.

CAHUC P. et ZYLBERBERG A. (1996), *Economie du travail. La formation des salaires et les déterminants du chômage*, Paris, Bruxelles, De Boeck Université.

CAILLET R. (1998), « Les politiques de rémunération à l'hôpital : quelles réalités ? » *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, n° 4, juillet-août, pp.50-55.

CAILLOSSE J. (1998), « Le statut de la fonction publique et la division de l'ordre juridique français », in SUPIOT A. (dir), *Le travail en perspectives*, Paris, L.G.D.J., Droit et Société.

CAILLOSSE J. (2003), « La conscience professionnelle à l'épreuve du management public », *Cinquième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, mars, LATTTS, Paris.

CAJUIN H. (1993), « Situation financière et primes », Dossier sur la rémunération des fonctionnaires, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 116, septembre, pp. 10-13.

CAMPINOS-DUBERNET M. (2000), « Changement technique, productivité et intensification du travail », *Séminaire CEE-LATTTS, Intensification du travail*, 27 avril, 14p.

CAMPINOS-DUBERNET M. (2001), « Mobilité externe et compétence. La question d'un système de repères collectifs des qualités du travail », *Formation Emploi*, n° 74, avril-juin, pp. 21-35.

CARIUS M. (2003), « L'éthique des fonctionnaires », *Cinquième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, mars, LATTTS, Paris.

CEZARD M., DUSSERT F. et GOLLAC M. (1992), « Taylor va au marché. Organisation du travail et informatique », *Travail et Emploi*, n° 54, avril, pp. 4-19.

CEZARD M. et HAMON-CHOLET S. (1999a), « Efforts et risques au travail en 1998 », *Premières Synthèses*, 99.04, n° 16.1, Dares.

CEZARD M. et HAMON-CHOLET S. (1999b), « Travail et charge mentale », *Premières Synthèses*, 99.07, n° 27.1, Dares.

CHARREAUX G. (1997), « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ? », *Revue Française de Gestion*, n° 115, septembre-octobre, pp. 38-56.

CHASSARD Y. (1990), « Les déterminants du salaire », *Travail et Emploi*, n° 45, mars, pp. 33-39.

CHATY L. (1997), *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques.

CHATY L. (1999), « La « responsabilisation » et le contrat managérial : figures et outils de la performance administrative en Europe », *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 2, juin, pp. 85-103.

CHATZIS K., DE CONINCK F. et ZARIFIAN P. (1995), « L'accord A. Cap 2000 : la « logique compétence » à l'épreuve des faits », *Travail et Emploi*, n° 64, mars, pp. 35-47.

CHEVALLIER J. et LOSCHAK D. (1982), « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 24, octobre-décembre, pp. 679-720.

CHEVALLIER J. (1988), « Le discours de la qualité administrative », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 46, avril-juin, pp. 121-143.

CHEVALLIER J. (1997), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue Française de Gestion*, n° 115, septembre-octobre, pp. 26-37.

CIEUTAT B. (1998), « La politique des rémunérations à l'éducation nationale », *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, n° 4, juillet-août, pp.45-49.

CIEUTAT B. et TENZER N. (2000), *Fonctions Publiques : Enjeux et Stratégie pour le renouvellement*, Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation française.

CLAISSE A. et MEININGER M.-C. (1995), « Les fonctions publiques à l'épreuve de modernisation », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 75, juillet-septembre, pp. 441-448.

CLERGEAU de MASCUREAU C. (1995), « Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques publiques », *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 2, juin, pp. 141-171.

CLERMONT P. (1996), « Changement d'organisation du travail par la reconnaissance des compétences », *Actualité de la formation permanente*, n° 142, mai-juin, pp. 70-78.

CLUZEL L. (2001), « De la responsabilisation à la responsabilité : l'exemple des contrats de service dans les services publics en France », *Politiques et Management Public*, vol. 19, n° 1, mars, pp. 1-23.

COHENDET P. (1997), « Information, connaissances et théorie de la firme évolutionniste », in GUILHON B., HUARD P., ORILLARD M. et ZIMMERMANN J.-B. (dir), *Economie de*

la connaissance et organisations. Entreprises, territoires, réseaux, Paris, L'Harmattan, pp. 98-110.

COMITE D'ENQUETE SUR LE COUT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS (2001), *La notation et l'évaluation des agents dans l'administration, Conclusions du comité*, juillet, Paris.

COMITE D'ENQUETE SUR LE COUT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS (2004), *La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes. Conclusions du comité*, avril, Paris.

CONCIALDI P. et GRANDJEAN C. (1990), « Quelques manifestations des flexibilités salariales », *Travail et Emploi*, mars, n° 45, pp. 14-24.

CONSEIL D'ETAT (2003), *Considérations générales, Perspectives pour la fonction publique*, Rapport Public, La documentation Française.

CORDONNIER L. (1997), *Coopération et réciprocité*, Paris, PUF.

CORIAT B. (1991), *Penser à l'envers. Travail et organisation dans l'entreprise japonaise*, Paris, Christian Bourgeois Editeur.

CORIAT B. et WEINSTEIN O. (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Le livre de poche.

CORNUAU V. et QUARRE D. (2001), « Les salaires des agents de l'Etat en 2000 », *Insee Première*, n° 818, décembre.

COUR DES COMPTES (1999), *La fonction publique de l'Etat*, Rapport public particulier Rapport au président de la république suivi des réponses des administrations.

COUR DES COMPTES (2001), *La fonction publique de l'Etat*, Deuxième rapport particulier.

COUR DES COMPTES (2002), *La fonction publique de l'Etat*, Rapport public annuel, 2^{ème} Partie - Observations des juridictions financières, Rapport au Président de la République.

COUR DES COMPTES (2004), *Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat*, Rapport Public Annuel, 2^{ème} Partie - Observations des juridictions financières, Rapport au Président de la République.

COURONNE P. (1989), « Logique statuaire, logique de fonctionnement, gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, janvier-mars, pp. 43-56.

COUTROT T. (1992), « L'intéressement, vers une convention salariale ? », *Travail et Emploi*, n° 53, mars, pp. 22-39.

COUTROT T. et MABILE S. (1993), « Le développement des politiques salariales incitatives », *Données sociales, Insee*, pp. 218-224.

COUTROT T. (1994), « Le développement récent des politiques de motivation », *Premières synthèses*, avril, n°47.

COUTROT T. (1995) ; « Gestion de l'emploi et organisation du travail dans les entreprises innovantes : une approche statistique des pratiques d'établissement », *Premières Synthèses*, n° 84, avril.

COUTROT T. (1996), *Contrôle, conflit et coopération dans l'entreprise : les régimes de mobilisation de la force de travail*, Thèse de Sciences Economiques, Paris I.

COUTROT T. (1998), *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, Paris, Editions La Découverte.

COUTROT T. (1999), *Critique de l'organisation du travail*, Paris, La découverte.

COUTROT T. (2000a), « Innovations dans le travail : la pression de la concurrence internationale, l'atout des qualifications », *Premières synthèses*, n°09.2, mars.

COUTROT T. (2000b), « Innovations et gestion de l'emploi », *Premières synthèses*, n°12.1, mars.

CROZET Y. (1997), *Analyse Economique de l'Etat*, Paris, Armand Colin.

CROZIER M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Editions du Seuil.

CROZIER M. (1991), *Etat modeste Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*, Paris, Editions Fayard.

CROZIER M. (1991), « Le changement dans les organisations », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 59, juillet-septembre, pp. 349-354.

CROZIER M. (1994), « Peut-on manager la recherche et l'innovation ? », *Politiques et Management Public*, vol. 12, n° 2, pp. 11-16.

CYERT R.M. et MARCH J.G. (1970), *Processus de décision dans l'entreprise*, Paris, Dunod, traduction française de *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc, 1963.

DADOY et ALII (1990), *Les analyses du travail. Enjeux et formes*, Paris, Cereq, Collection des études n°54.

DALPAYRAT F. (1998), « La reclassification et la nouvelle politique de rémunération à La Poste », *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, n° 4, juillet-août, pp. 58-64.

DARRIGRAND A. et PELISSIER S. (1996), *La Poste. Enjeux et perspectives*, Paris, PUF.

DAUBIGNEY J.-P. (1978), *Salaire et marché du travail interne à l'entreprise*, Canada, Ecole de relations industrielles de l'université de Montréal.

DAVEZIES P. (2003), « Xénophobie et souffrance au travail dans les caisses primaires de sécurité sociale », *Quatrième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, janvier, LATTS, Paris.

DE BAYSER A., GEORGEAULT V. et MARECHAL P. (2004), « La rémunération au mérite : mode ou nécessité ? Pour de nouveaux modes de rémunération dans les fonctions publiques d'Etat et territoriale », *Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes*, n° 13, novembre.

DE BEYSSAC T. et PERETTI J.-M. (2000), « Evolution des politiques de rémunération : un aperçu international », in PERETTI J.-M. et ROUSSEL P., *Les rémunérations, politiques et pratiques pour les années 2000*, Paris, Vuibert Entreprendre, , pp 35-47.

DE FARIA V. (2001), *L'altération des conditions marchandes d'entretien de la population. De la forme salariale à la détermination socialisée des rémunérations. Le cas des agents de la fonction publique d'Etat en France aux 19^{ème} et 20^{ème} siècle*, Thèse de Sciences Economiques, Université de Montpellier I.

DEFELIX C. (1999), « Une classification pour gérer les compétences ? Le difficile mariage de l'individu et de l'organisation », *Gérer et comprendre - Annales des Mines*, juin, pp. 77-89.

DE FORGES J.-M. (1997), *Droit de la fonction publique*, 2^{ème} édition, Paris, PUF.

DEFRENNE J. (1998), « Le régime indemnitaire des agents des collectivités territoriales », « *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, n° 4, juillet-août, pp.10-13.

DELTEIL V. et DIEUAIDE P. (2001), « Mutations de l'activité et du marché du travail des cadres : l'emprise croissante des connaissances », *Revue de l'IREES*, n°37, mars, pp. 59-91.

DE LAUBADAIRE A. (1976), *Manuel de droit administratif*, 10^{ème} édition, Paris, LGDJ.

DELL'ARINGA C. (1993), « La régulation des salaires dans le secteur public en Italie », EYRAUD F. et SILVESTRE J.-J. (Ed.), *La régulation des salaires dans le secteur public. Essai de comparaison internationale. France, Grande-Bretagne, Italie*, Bureau International du Travail, Genève, pp. 103-136.

DEMAILLY L. (1992), « Simplifier ou complexifier ? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique », *Sociologie du travail*, vol. 34, n° 4, pp. 429-450.

DEMAILLY. L. (1994), « Compétence et transformations des groupes professionnels », in MINET F., PARLIER M. et DE WITTE S. (dir), *La compétence, mythe, construction ou réalité ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 71-89.

DE MONTMOLLIN M. (1994), « La compétence dans le contexte du travail », in MINET F., PARLIER M. et DE WITTE S. (dir), *La compétence, mythe, construction ou réalité ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 39-44.

DENIMAL P. et DONNADIEU G. (1993), *Classification-Qualification. De l'évaluation des emplois à la gestion des compétences*, Paris, Editions Liaisons.

DE SILGUY Y.-T. (2004), *Moderniser l'Etat : l'encadrement supérieur*, Rapport au ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire, Commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques, Paris, La Documentation Française.

DESMARAIS C. et GUERRERO S. (2004), « La carrière dans le secteur public », in J.-L. Cerdin, S. Guerrero et A. Roger (dir.), *La gestion des carrières, Enjeux et perspectives*, Paris, Vuibert, pp. 211-225.

DESMONS E. (2003), « Le devoir d'obéissance de l'agent public », *Sixième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client*, mai, LATTIS, Paris.

DE WITTE S. (1994), « La notion de compétences, problèmes d'approche », in F., PARLIER M. et DE WITTE S. (dir.), *La compétence, mythe, construction ou réalité ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 23- 38.

DGAFF (1998a), « Bilan du protocole Durafour », *Les Fiches Points Forts*, janvier.

DGAFF (1998b), « La rémunération des fonctionnaires », *Les Fiches Points Forts*, décembre.

DGAFF (2002), *La fonction publique face au défi démographique : comment recruter demain*, comptes rendus de journées d'études, avril, Paris.

DGAFF (2003a), *L'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière*, comptes rendus de journées d'études, mars, Paris.

DGAFF (2003b), « L'idée de mérite et de performance dans le droit de la fonction publique », *Séminaire des directeurs chargés du personnel et de l'administration générale et des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation et de la déconcentration*, octobre, Ermenonville.

DGAFF (2003c) « Réformes indemnitaires », *Séminaire des directeurs chargés du personnel et de l'administration générale et des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation et de la déconcentration*, octobre, Ermenonville.

DICKEL S. (1997), *Performances et allocation interne des ressources d'un service public de réseau s'ouvrant à la concurrence. Le cas de France Télécom*, Thèse de Sciences Economiques, Université des Sciences et Technologies de Lille.

DIETRICH A. (1993), « Compétence et performance : entre concepts et pratiques de gestion », *Education Permanente*, n° 140, mars, pp. 19-34.

DIETRICH A. (1999), « La dynamique des compétences, point aveugle des techniques managériales », *Formation Emploi*, n°67, juillet-septembre, pp. 9-23.

DIEU F. (2002), « La morale professionnelle du gendarme », *Deuxième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client*, novembre, LATTIS, Paris.

D'IRIBARNE A. (1989), *La compétitivité. Défi social – enjeu éducatif*, Paris, Presses du CNRS.

D'IRIBARNE A. (1990), « La gestion de l'organisation et des ressources humaines comme facteur stratégique de la production et de la diffusion de l'innovation », *Revue d'Economie Industrielle*, n° 51, 1^{er} trimestre, pp. 166-183.

D'IRIBARNE A. (2003), « Logique de compétences et efficacité des entreprises. Programme de coopération Recherche / Entreprises coordonné par l'ANVIE », *Séminaire l'évaluation du travail, Mutations du travail - Quatre années de recherche 1999-2002, Action concertée incitative travail*, 31 octobre, Paris.

DOERINGER P. et PIORE M. (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Heath Lexington Books.

DONNADIEU G. (1993), *Du salaire à la rétribution*, Paris, Editions Liaisons.

DRAN M. (1998), « La rémunération principale : le traitement du fonctionnaire », *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, n° 4, juillet-août, pp. 4-6.

DUBAR C. et ENGRAND S. (1991), « Formation continue et identités professionnelles », *Formation Emploi*, n° 34, avril-juin, pp. 87-100.

DUBAR C. (1996), « La sociologie du travail face à la qualification et à la compétence », *Sociologie du travail*, n° 2, pp. 179-193.

DUFFAU J.-M. (1983), « Les rémunérations principales dans la fonction publique : problématique générale », *Revue Française d'Administration Publique*, VI^e colloque de l'Association Internationale de la Fonction Publique, n° 28, octobre-décembre, pp. 769-787.

DUGUE E. (1993), « La logique de la compétence : le retour du passé », *Education Permanente*, n° 140, mars, pp. 7-18.

DUMASY J.-P. (1992), « Convention salariale et productivité du travail », in JACOT J.-H. et TROUSSIER J.-F., *Travail, compétitivité, performance*, Paris, Economica, pp. 189-205.

DUPUY F. et THOENIG (1985), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.

DURAND J.-P. (1993a), « Crise et chatoiement », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 11-28.

DURAND J.-P. (1993b), « Le vrai-faux changement dans l'entreprise française », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 125-142.

DURAND J.-P. et GIRARD S. (2000), « De la prescription du travail à celle des résultats ? », *Journées de travail, Organisation du travail et charge de performance, ANACT et APRAT*, Lyon, 27 et 28 juin.

DURAND J.-P. (2000), « Les enjeux de la logique compétence », *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*, n° 62, décembre, pp. 16-25.

- DURIEUX D. (1992), « La coordination des systèmes de travail par la gestion de production : d'un modèle séquentiel à un modèle interactif », in JACOT J.-H. et TROUSSIER J.-F., *Travail, Compétitivité, Performance*, Paris, Economica, pp. 97-111.
- DURVY J.-N.(1978), *Le système des rémunérations dans la fonction publique. Essai d'analyse et d'explication*, Thèse de Sciences Economiques, Université de Paris IX Dauphine.
- EDWARDS R. (1979), *Contested terrain*, Londres, Heinemann.
- ESTRIN S. (1990), « Profit sharing and employment variability in UK », *Actes du colloque, Rencontre européenne sur les salaires*, mars, Paris.
- EUSTACHE D. (1986), « Individualisation des salaires et flexibilité », *Travail et Emploi*, n° 29, septembre, pp. 17-42.
- EUSTACHE D. (1996), *Les nouvelles politiques de rémunération des entreprises et les réactions des salariés*, Etude n° 69, Avril, Marseille, Cereq, 162p.
- EUSTACHE D. JOLIVET T. (1999), « Gérer des produits et inventer des nouvelles règles. La nouvelle G.R.H. d'une entreprise d'assurance », *Gérer et comprendre – Annales des Mines*, n° 58, décembre, pp. 13-23.
- EUSTACHE D. (2000), « La rémunération des compétences : vers un nouvel échange salarial » in PERETTI J.-M. et ROUSSEL P., *Les rémunérations, politiques et pratiques pour les années 2000*, Paris, Vuibert Entreprendre, pp 51-64.
- EYMARD-DUVERNAY F. (1989), « Conventions de qualité et formes de coordination », *Revue Economique*, n° spécial économie des conventions, n° 2, mars, pp. 329-359.
- EYRAUD F., JOBERT A., ROZENBLATT P. et TALLARD M. (1988), « Les classifications dans l'entreprise : production des hiérarchies professionnelles et salariales », *Travail et Emploi*, n°38, Décembre, pp. 64-78.
- EYRAUD F. et SILVESTRE J.-J. (Ed.) (1993), *La régulation des salaires dans le secteur public. Essai de comparaison internationale. France, Grande-Bretagne, Italie*, Bureau International du Travail, Genève.
- EYRAUD F et ROZENBLATT P. (1994), *Les formes hiérarchiques ; travail et salaire dans neuf pays industrialisés*, Paris, La documentation Française.
- FAGNOT O. (1999), « De bons résultats pour la participation et l'intéressement versés en 1998 », *Premières informations et Premières synthèses*, août, n° 34.2.
- FAKHFAKH F. (1997), « Quand l'intéressement passe inaperçu... », *Travail et Emploi*, n°71, février, pp. 53-63.
- FAVEREAU O. (1988), « Les systèmes de classifications professionnelles, Le point de vue de l'économiste », *Travail et Emploi*, n° 38, décembre, pp. 17-20.

FAVEREAU O. (1989a), « Organisation et marché », *Revue Française d'Economie*, vol.4, n°1, pp. 65-96.

FAVEREAU O. (1989b), « Marchés internes, marchés externes », *Revue Economique*, n° spécial économie des conventions, n° 2, mars, pp. 273-328. .

FAVEREAU O. (1994), « Suggestions pour reconstruire la théorie des salaires sur une théorie des règles », *Actes du séminaire " technologie, apprentissage, espace et temps "*, Université de technologie de Compiègne, janvier.

FAVEREAU O. et PICARD P. (1996), « L'approche économique des contrats : unité ou diversité ? », *Sociologie du Travail*, vol.38, n° 4, pp. 441-464.

FAYOL H. (1918), *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod.

FELLER V. (1998), « Les outils d'analyse des évolutions salariales », *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, n° 4, juillet-août, pp. 27-35.

FERICELLI A.-M. et KAHN J. (2000), « Le traitement des rémunérations dans la théorie économique : analyse du pouvoir et de l'efficacité incitative des rémunérations » in PERETTI J.-M. et ROUSSEL P., *Les rémunérations, politiques et pratiques pour les années 2000*, Paris, Vuibert Entreprendre, pp 245-262.

FOOT R. (2002), « Peut-on suivre la constitution d'une conscience professionnelle ou les hésitations d'un groupe de conducteurs face à un nouvel engin ? », *Troisième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, décembre, LATTIS, Paris.

FORAY D. (2000), *L'économie de la connaissance*, Paris, La Découverte.

FORAY D. et LUNDEVALL B.A. (1997), « Une introduction à l'économie fondée sur la connaissance », in GUILHON B., HUARD P., ORILLARD M. et ZIMMERMANN J.-B. (dir), *Economie de la connaissance et organisations. Entreprises, territoires, réseaux*, Paris, L'Harmattan, pp. 17-38.

FORTE M. (1992), « La qualification dans une économie de création permanente : une catégorie fondatrice », in JACOT J.-H. et TROUSSIER J.-F., *Travail, Compétitivité, Performance*, Paris, Economica, pp. 113-121.

FOUCHET R. (1999), « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Politiques et management public*, vol. 17, n° 2, juin, pp. 35-49.

FOURNIER J. et DU MESNIL DU BUISSON M. A. (2002), *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, Rapport au ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat, Paris, La documentation française - Collection des rapports officiels.

FOURNIER J.-Y. (2001), « Comparaison des salaires des secteurs public et privé », *Série des documents de travail de la Direction des Etudes et Synthèses Economiques, INSEE*, Juillet.

FOUGERE D. et POUGET J. (2004a), « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Economie et statistique*, n° 369-370, juillet, pp. 15-48.

FOUGERE D. et POUGET J. (2004b), « L'emploi public s'est-il diversifié ? Sexe, niveau d'étude, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique », Complément au Rapport sur *La diversité de la fonction publique* remis par Madame Dominique Versini au Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, Paris, La Documentation Française, 60 pages.

FRANCHET B. et FABBRO D. (1994), « La démarche compétence à la Sollac de Florange », in MINET F., PARLIER M. et DE WITTE S. (dir), *La compétence, mythe, construction ou réalité ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 135-149.

FREYSSINET M. (1977), *La division capitaliste du travail*, Paris, Savelli.

FREYSSINET M. (1993), « Deux scénarios en un », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 249-265.

GADREY J. (1994), « Les relations de service et l'analyse du travail des agents », *Sociologie du Travail*, vol. 36, n° 3, pp. 381-388.

GALAMBAUD G. (1983), *Des hommes à gérer*, Paris, Entreprise moderne d'Edition.

GARBAR C.A. (2002), « Le statut de la conscience professionnelle de l'agent dans la jurisprudence », *Première journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, octobre, LATTIS, Paris.

GARBAR C.A. (2003), « Qu'avons nous appris de la conscience professionnelle de l'agent public : point de vue d'un juriste », *Sixième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, mai, LATTIS, Paris.

FORGEOT G., GAUTIE J. (1997), « Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement », *Economie et Statistique*, n° 304-305, avril - mai, pp. 53-74.

GAUTIE J. (2004), « Les marchés internes du travail, l'emploi et les salaires », *Revue française d'économie*, vol.18, n° 4, avril, pp. 33-62.

GAZIER B. (1991), *Economie du travail et de l'emploi*, Paris, Dalloz.

GAZIER B. (1992), « Travail et production : L'apport des théories de l'organisation », in JACOT J.-H. et TROUSSIER J.-F., *Travail, Compétitivité, Performance*, Paris, Economica, pp. 239-250.

GENTOT M. (1983), « Les rémunérations accessoires dans la fonction publique », *Revue Française d'Administration Publique*, VI^e colloque de l'Association Internationale de la Fonction Publique, n° 28, octobre-décembre, pp. 789-806.

GIRAUD C. (1987), *Bureaucratie et changement, le cas de l'administration des télécommunications*, Paris, L'Harmattan.

GODECHOT O. et GURGAND M. (2000), « Quand les salariés jugent leur salaire », *Economie et statistique*, n° 331, janvier, pp. 3-24.

GOLLAC M., GREENAN N. et HAMON-CHOLET S. (2000), « L'informatisation de l'ancienne économie : nouvelles machines, nouvelles organisations et nouveaux travailleurs », *Economie et statistique*, n° 339-340, septembre-octobre, pp. 171-201.

GOMEZ P.-Y. (1996), *Le gouvernement de l'entreprise, Modèles économiques et pratiques de gestion*, Paris, InterEditions / Masson.

GOULDNER A.W. (1954), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York, Free Press.

GREENAN N. (1992), « Quelles sont les entreprises qui associent leurs salariés aux résultats? », *Economie et statistique*, n° 257, septembre, pp. 23-33.

GREENAN N., GUELLEC D. (1994), « Organisation du travail, technologie et performances : une étude empirique », *Economie et prévision*, n° 113-114, février-mars, pp. 39-56

GREENAN N. (1996), « Innovation technologique, changements organisationnels et évolution des compétences. Une étude empirique sur l'industrie manufacturière », *Economie et Statistique*, n° 298, août, pp. 15-33.

GREENAN N. (1996), « Progrès technique et innovations organisationnels : leur impact sur les qualifications », *Economie et statistique* », n° 298, août, pp. 35-43.

GREENAN N. et HAMON-CHOLET S. (2000), « Les salariés industriels face aux changements organisationnels en 1997 », *Premières informations et premières synthèses*, n° 09.3, mars.

GREFFE X. (1981), *Analyse Economique de la Bureaucratie*, Paris, Economica.

GREFFE X. (1999), *Gestion Publique*, Paris, Dalloz.

GRIMAULT S. (2002), « Présentation d'une recension des rapports publics sur le thème de la conscience professionnelle », *Première Journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client*, octobre, LATTIS, Paris.

GUERIN F. (2000), « Synthèse des ateliers : objets et acteurs de la prescription. Quelles influences sur la charge de travail ? », *Journées de travail, Organisation du travail et charge de performance, ANACT et APRAT*, Lyon, 27 et 28 juin.

GUILBEAU P. (1993), « Lourde amputation du pouvoir d'achat des fonctionnaires depuis 1981 », Dossier sur la rémunération des fonctionnaires, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 116, septembre, pp. 7-10.

GUILHAMON J. (1989), *Les négociations salariales dans la fonction publique*, Rapport au ministre de la fonction publique et des réformes administratives, Paris, La documentation française - collection des rapports officiels.

HAMONT-CHOLET S. et ROUGERIE C. (2000), « La charge mentale au travail : des enjeux complexes pour les salariés », *Economie et statistique*, n° 339-340, septembre-octobre, pp. 243-255.

HATCHUEL A. et PALLEZ F., « Services publics : la subversion par les nouveaux produits », *Revue Française de Gestion*, n°115, septembre-octobre, p. 84-94.

HAVARD C. (2000), *Entreprise, efficacité et règles organisationnelles. Analyse de la cohérence et de la pertinence des règles de deux établissements postaux*, Thèse de Sciences Economiques, Université de Rennes II.

HILLAU B. (1994), « De l'intelligence opératoire à l'historicité du sujet », in MINET F., PARLIER M. et DE WITTE S. (dir), *La compétence, mythe, construction ou réalité ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 45-69.

HOLLARD M. (1992), « Division du travail, organisation du travail et compétitivité », in JACOT J.-H. et TROUSSIER J.-F., *Travail, Compétitivité et Performance*, Paris, Economica, pp. 251-260.

HOLSTROM B. et MILGROM P.R. (1991), « Multitask principal-agent analysis : incentive contracts, asset ownership and job design », *The Journal of law, Economics and Organization*, vol.7, pp. 524-552.

HOME A. (1998a), « Les rémunérations accessoires : l'exemple des corps techniques de l'équipement », *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, n° 4, juillet-août, pp.6-9.

HOME A. (1998b), « La nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique de l'Etat », *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, n° 4, juillet-août, pp.14-16.

HUNOUT P. (1992), « Les méthodes d'évaluation des emplois : du classement des emplois à la mesure des compétences », *Formation Emploi*, n° 39, juillet-septembre, pp. 35-43.

INSEE (1997), *Politiques de rémunération*, Les dossiers thématiques n° 8, Paris, Insee Liaisons Sociales Dares.

INSEE (1998), « L'évolution des salaires jusqu'en 1996 », *Synthèses*, n° 16

INSEE (2000), « L'évolution des salaires jusqu'en 1999 », *Synthèses*, n° 57.

INSEE (2001, 1997, 1995, 1993, 1990, 1988, 1986, 1985, 1982, 1981), *Les salaires des agents de l'Etat en 1998, 1994, 1992, 1990, 1986, 1984, 1982, 1981, 1980, 1978*) Insee Résultats, Emploi-Revenus.

Institut de l'entreprise (1991), « La modernisation de la gestion des ressources humaines du secteur public », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 59, juillet-septembre, pp. 413-426.

JACOT J.-H. (1994), « Les transformations du travail vues par un économiste : régulations, conventions ou institutions ? », *Sociologie du Travail*, Hors Série, pp. 91-103.

JARRAUD P. « Les rémunérations dans la fonction publique », Dossier La rémunération des fonctionnaires, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 165, février, pp. 8-13.

KANGA F. (1998), *Individualisation des rémunérations et organisation de l'entreprise*, Thèse de Sciences de Gestion, Université de Rouen.

KANDEL E. et LAZEAR EP.(1992), « Peer pressure and Partnerships », *Journal of Political Economy*, vol. 100, n° 4, august, pp. 801-817.

KAFTANI C. (1998), *La formation du concept de fonction publique en France*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

KERN H. (1993), « La restructuration de l'économie dans une perspective comparative », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 285-298.

KLARSFELD A. et SAINT-ONGE S. (2000), « La rémunération des compétences : théorie et pratique » in PERETTI J.-M. et ROUSSEL P., *Les rémunérations, politiques et pratiques pour les années 2000*, Paris, Vuibert Entreprendre, pp 65-80.

KOGUT-KUBIAK F. et QUINTERO N. (1996), « L'individualisation des carrières et des compétences : un objet de négociation », *Cereq Bref*, n° 121, juin, 4p.

KOPEL S. (1995), *Contribution à la connaissance des déterminants de la satisfaction du travail dans l'administration : l'exemple d'une Direction Départementale du Ministère de l'Equipement*, Thèse de Sciences de Gestion, Université de Toulouse I.

KOPEL S. (2001), « Le déroulement de carrière des « surdiplômés » de la fonction publique : propositions pour une gestion différenciée », *Politiques et Management Public*, Vol. 19, n° 2, juin, pp. 25-43.

LAFFONT J.-J. (2000), « Etapes vers un Etat moderne : une analyse économique », *Colloque du Centre D'Analyse Economique, Etat et Gestion Publique*, 16 décembre 1999, Paris, La documentation française.

LAFORE R. (2002), « Les problèmes de déontologie et le droit de l'action sociale », *Deuxième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, novembre, LATTIS, Paris.

LALLEMENT M. (1994), « Les formes d'organisation du travail et de l'entreprise », in LALLEMENT M., *Travail et emploi : le temps des métamorphoses*, Paris, L'Harmattan, pp. 37-57.

LAMOTTE B. (1988), « La maîtrise de la qualité : des cercles de qualité à la qualité totale », in STANKIEWICZ F., *Les stratégies d'entreprises face aux ressources humaines. L'après taylorisme*, Paris, Economica, pp. 67-75.

LAMOTTE B. et TROUSSIER J.-F. (1992), « La relation salariale d'efficience : prémisses d'une nouvelle régulation ? », in JACOT J.-H. et TROUSSIER J.-F., *Travail, compétitivité, performance*, Paris, Economica, pp. 221-235.

LAMOTTE B. (1993), « Individualisation des salaires et organisation du travail : quelles relations ? », *Travail et Emploi*, n°57, mars, pp. 48-59.

LANFRANCHI N. et SANDOVAL V. (1990), « Le déplacement du niveau de la négociation salariale », *Travail et Emploi*, n°45, mars, pp. 25-32.

LANFRANCHI J. (1996), « Les contrats incitatifs : les modèles des tournois » in BALLOT G. (dir), *Les marchés internes du travail : de la microéconomie à la macroéconomie*, Paris, PUF, pp. 51-120.

LAURENCIN J.-P. et SONZOGNI M. (1999), « Choix d'organisation du travail et dynamique des compétences dans l'entreprise », *Formation Emploi*, n° 66, avril-juin, pp. 79-91.

LAVILLE J.-L. (1993), « Participation des salariés et travail productif », *Sociologie du travail*, vol. 35, n° 1, pp. 27-47.

LAZEAR E. (1981), « Agency, Earnings, Profits, Productivity and Hours restrictions », *American Economic Review*, vol. 71, n° 4, pp. 606-620.

LAZEAR E. et ROSEN S. (1981), « Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts », *Journal of Political Economy*, vol. 89, n° 5, pp. 841-864.

LE BOULAIRE M. (1989), « Apprécier la contribution des hommes à l'efficacité de l'organisation : un enjeu pour le secteur public », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, janvier-février, pp. 57-63.

LEFRESNE F. (2001), « Compétences et enjeux sociaux dans les pays européens », *Formation Emploi*, n° 74, avril-juin, pp. 5-20.

LEIBENSTEIN H. (1957), *Economic backwardness and economic growth*, New York, John Wiley.

LEIBENSTEIN H. (1976), *Beyond Economic Man : a new foundation for Microeconomics*, Cambridge, Harvard University Press.

LEMISTRE P. (2000a), « Incitations au travail et évolutions des modes de rémunération en France », *note du LIRHE*, n° 322, septembre, Toulouse.

LEMISTRE P. (2000b), « Modèle à paiement différé, effort individuel et évolution des préférences intertemporelles », *note du LIRHE*, n° 327, octobre, Toulouse.

LEMISTRE P. (2002), « Transformation des Marchés Internes et Emplois en France », *note du LIRHE*, n° 360, mars, Toulouse, 26p.

LENE A. (1998), « La production d'adaptabilité : stratégies d'entreprise et compétences transversales », in STANKIEWICZ F. (dir), *Travail, compétences et adaptabilité*, Paris, L'Harmattan, pp. 211- 234.

LE PORS A. (1983), « Allocation d'ouverture », VI^e colloque de l'Association Internationale de la Fonction Publique, *Revue Française d'Administration Publique*, n° 28, octobre-décembre, pp.739-750.

LE PORS A. (1989), « Fonction publique et efficacité sociale », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, janvier-mars, pp. 25-34.

LEROLLE A. (1988), « Un consensus trop proclamé pour n'être pas suspect », *Travail et Emploi*, n° 38, décembre, pp. 79-82.

LE VERT D. (1989), « Le statut des fonctionnaires et la modernisation de la fonction publique : vrais enjeux et faux débats », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, Janvier-Mars, p. 17-23.

LHERITIER J.-L. (1992), « Les déterminants du salaire », *Economie et statistique*, n° 257, septembre, pp. 9-21.

L'HORTY Y. (2003), « Emplois flexibles, salaires rigides : les transformations des modes de rémunérations », *Séminaire l'évaluation du travail, Mutations du travail - Quatre années de recherche 1999-2002, Action concertée incitative travail*, 31 octobre, Paris.

LIAROUTZOS O, SULZER E., BESUCCO N. et LOZIER F. (2001), « La validation des qualifications. Quelle place pour une régulation paritaire et interprofessionnelle ? », *Cereq Bref*, n° 177, juillet-août, 4p.

LICHTENBERGER Y. (1999), « Compétence, organisation du travail et confrontation sociale », *Formation Emploi*, n° 67, juillet-septembre, pp. 93-107.

LINHART D., ROZENBLATT P. et VOEGLE S. (1993), « Vers une nouvelle rémunération scientifique du travail ? », *Travail et Emploi*, n° 57, mars, pp. 31-47.

LINHART D. (1994), *La modernisation des entreprises*, Paris, Editions La découverte.

LINHART D. (1999), « Des entreprises modernisées, des salariés désarmés », *Education Permanente*, n° 141, avril, pp. 55-67.

LIVIAN Y. F., BARET C. et FALCOZ C. (2000) « Charge de travail et stratégie des acteurs », *Journées de travail, Organisation du travail et charge de performance, ANACT et APRAT*, Lyon, 27 et 28 juin.

LONG M. et BLANC L. (1969), *L'économie de la Fonction Publique*, Paris, PUF.

LORENZ E. (1996), « Confiance, contras et coopération économique », *Sociologie du Travail*, vol. 38, n°4, pp. 486-508.

LORINO P. (1997), « Les deux fonctions du pilotage de l'entreprise : coordination et équilibrage », in GUILHON B., HUARD P., ORILLARD M. et ZIMMERMANN J.-B. (dir), *Economie de la connaissance et organisations. Entreprises, territoires, réseaux*, Paris, L'Harmattan, , pp. 111-131.

LORINO P. (1999), « A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public », *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 2, juin, pp. 21-34.

LOUART P. (1997), « Structures organisationnelles : vers un continuum public-privé », *Revue Française de Gestion*, n° 115, septembre-octobre, pp. 14-25.

LUCAS (1977), « Hedonic wage Equations and Psychic Wages in the Returns to Schooling », *American Economic Review*, vol. 67, n° 4, septembre, pp. 549-558.

MABILE S. (1996), « Les accords salariaux d'entreprise enregistrés ne couvrent qu'un salarié sur dix », *L'évolution du rapport salarial 1984-1994, Les dossiers de la DARES*, n°1, janvier, pp. 29-31.

MABILE S. et PERBEN M. (1997), « Intéressement, négociations et politique salariale de l'entreprise : y a-t-il un lien ? », *La participation financière en 1995, Les dossiers de la DARES*, n° 7, décembre, pp. 37-45.

MAC DONALD I. et SOLOW R. (1981), « Wage Bargaining and Unemployment », *The American Economic Review*, vol. 71, n° 5, pp. 896-908.

MAGGI-GERMAIN N. (1996), *Négociation collective et transformations de l'entreprise publique à statut*, Paris, Bibliothèque de Droit Social, tome 30, L.G.D.J.

MAGGI-GERMAIN N. (2003), « Les fonctionnaires communautaires et la fabrication d'un intérêt général communautaire », *Cinquième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client*, mars, LATTIS, Paris.

MAGUIRE M. (1993), « Flexibilité des rémunérations dans le secteur public. Vue d'ensemble », in OCDE, *Flexibilité des rémunérations dans le secteur public*, Etudes sur la gestion publique, Paris, PUMA, pp. 9-19.

MAHIEUX S. (2001), « La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 », *Revue Française de Finances Publiques*, n° spécial La loi organique relative aux lois de finances, n° 76, novembre, pp. 33-50.

MAISONROUGE J. (1991), « La gestion des ressources humaines dans les grandes organisations privées et publiques », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 59, juillet-septembre, pp. 407-412.

MANDON N. (1990), *La gestion prévisionnelle des compétences*, Paris, CEREQ, Collection des études, n° 57.

MARBACH V. (1999), *Evaluer et rémunérer les compétences*, Paris, Editions d'Organisation.

MARCH J.-G. et SIMON H.A. (1991), *Les Organisations. Problèmes psycho-sociologiques*, Paris, Bordas, 2^{ème} édition.

MARCHETTI J.-C. (1998), « Les grandes étapes de la politique de rémunération de la fonction publique », *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, juillet-août, pp. 35-41.

MARDSSEN D. (1993a), « Réforme des systèmes de rémunération du secteur public », in OCDE, *Flexibilité des rémunérations dans le secteur public*, Etudes sur la gestion publique, Paris, PUMA, pp.21-45.

MARDSSEN D. (1993b), « Les salaires dans la fonction publique en Grande-Bretagne », EYRAUD F. et SILVESTRE J.-J. (Ed.), *La régulation des salaires dans le secteur public. Essai de comparaison internationale. France, Grande-Bretagne, Italie*, Bureau International du Travail, Genève, pp. 63-102.

MASSENET M. (1975), *La nouvelle gestion publique*, Paris, Editions Hommes et Techniques, Paris.

MAYEN P. et SAVOYANT A. (1999), « Application de procédures et compétences », *Formation Emploi*, n° 67, , juillet-septembre, pp. 77-92.

MEHAUT P. (1992), « Formation continue et dynamique des rapports salariaux », in JACOT J.-H. et TROUSSIER J.-F. (dir), *Travail, Compétitivité, Performance*, Paris, Economica, 137-149.

MENARD C. (1993), *L'Economie des Organisations*, Paris, La Découverte.

MENARD C. (1997), « Le pilotage des formes organisationnelles hybrides », *Revue Economique*, vol. 48, n° 3, mai, pp. 741-750.

MENARD J.-Y. (1993), « Gestion de l'emploi et des ressources humaines et reconnaissance des qualifications dans l'entreprise » in Merle P. (dir), *La Compétence en question. Ecole, insertion, travail*, Rennes, PUR , pp. 53-76.

MERCHIEERS J. et TROUSSIER J.-F. (1988), « L'analyse du travail : pratiques, concepts, enjeux », *Formation Emploi*, n° 23, juillet-septembre, pp. 57-70.

MERTON R.K. (1940), « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Force*, n° 18, pp. 560-568.

METZGER J.-L. (1997), « Le « professionnalisme » dans une entreprise publique. Le cas des ouvriers », *Travail et Emploi*, n° 71, février, pp. 21-33.

MEURS D. (1993a), « Les logiques propres aux systèmes centralisés de détermination des salaires dans le secteur public et leurs implications », in OCDE, *Flexibilité des rémunérations dans le secteur public*, Etudes sur la gestion publique, Paris, PUMA, pp.87-120.

MEURS D. (1993b), « La régulation des salaires dans le secteur public en France », in EYRAUD F. et SILVESTRE J.-J. (Ed.), *La régulation des salaires dans le secteur public*.

Essai de comparaison internationale. France, Grande-Bretagne, Italie, Bureau International du Travail, Genève, pp. 21-62.

MEURS D. (1995), *La rémunération du travail*, Paris, PUF.

MIGAUD D. (2001), « Un double objectif : modernisation de l'Etat, approfondissement de la démocratie », *Revue Française de Finances Publiques*, n° spécial La loi organique relative aux lois de finances, n° 76, novembre, pp. 9-14.

MILGROM P.R. et ROBERTS J. (1997), *Economie, organisation et management*, De Boeck et Larcier, Paris – Bruxelles, traduction française de *Economics, Organization and Management*, New Jersey, Prentice Hall, 1992.

MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE (2005, 1995, 1992), *Rapport annuel de la fonction publique*

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE (2004, 1999), *Repères et références statistiques*

MINTZBERG H. (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Les Editions d'Organisations, Paris, traduction française de *The Structuring of Organizations : a Synthesis of the Research*, New Jersey, Prentice Hall, 1981.

MINTZBERG H. (1990), *Le management. Voyage au centre des organisations*, Les Editions d'Organisations, Paris, traduction française de *Mintzberg on Management. Inside Our Strange World of Organizations*, New York, The Free Press, 1989.

MOLINIE A.-F. (2002), « Intensité du travail et santé à l'ANPE : une enquête statistique », *Troisième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client*, décembre, LATTIS, Paris.

MONCHATRE S. (2003), « Réfléchir la compétence. Approches juridiques, économiques, sociologiques d'une pratique gestionnaire », *Séminaire l'évaluation du travail, Mutations du travail - Quatre années de recherche 1999-2002, Action concertée incitative travail*, 31 octobre, Paris.

MONTBLANC J.-C. (1996), « Développer les compétences pour produire du service », *Actualité de la Formation Permanente*, n° 142, mai-juin, pp. 92-101.

MORVILLE P. (1985), *Les nouvelles politiques sociales du patronat*, Paris, La Découverte.

MOYSAN-LOUAZEL A. (1994), *Analyse de la transformation récente du Marché Interne du Travail et du modèle de carrière des ingénieurs dans l'entreprise : une approche institutionnaliste, économique et de gestion*, Thèse de Sciences Economiques, Université de Rennes 1.

MURMANE R. J., WILLET J. B. et LEVY F. (1995), « The growing importance of cognitive skills in wage determination », *The review of economics and statistics*, vol. 77, n° 2, may, pp. 251-266.

- NAJMAN V. et REYNAUD B. (1992), *Les règles salariales au concret*, Paris, La documentation Française.
- NEGRIN J.-P. (1983), « Notes nationales sur les systèmes de rémunérations dans la fonction publique. France », VI^e colloque de l'Association Internationale de la Fonction Publique, *Revue Française d'Administration Publique*, n° 28, octobre-décembre, pp.849-868
- NISKANEN W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Atherton Aldine.
- NOHARA H. (1985), « Les nouvelles politiques salariales des entreprises japonaises », *Revue Française de Gestion*, n° 51, mars-avril-mai, pp. 36-48.
- NOHARA H. (1998), « L'économie des ressources humaines en transition : le cas du Japon », *Economie Appliquée*, tome LI, n° 3, pp. 7-36.
- OCQUETEAU F. (2002), « Métiers policiers, questions de déontologie et recherche », *Deuxième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client*, novembre, LATTS, Paris.
- OIRY E. et D'IRIBARNE A. (2001), « La notion de compétences : continuités et changements par rapport à la notion de qualification », *Sociologie du travail*, vol. 43, n° 1, janvier-mars, pp. 49-66.
- OLIVERES C. (1998), « Les politiques de rémunération des collectivités territoriales », *L'Actualité juridique – Fonctions publiques*, n° 4, juillet-août, pp.55-58.
- ORLEAN A. (1989), « Pour une approche cognitive des conventions économiques », *Revue Economique*, n° spécial économie des conventions, n° 2, mars, pp. 241-272.
- OUCHI W. et MAGUIRE M. (1975), « Organizational control : two functions », *Administrative Science Quarterly*, vol. 20, pp. 559-569.
- PAILLET A. (2003), « Médecins et infirmières de néonatalogie, face aux arrêts et poursuites de réanimation », *Quatrième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client*, janvier, LATTS, Paris.
- PARADEISE C. (1987), « Des savoirs aux compétences : qualification et régulation des marchés du travail », *Sociologie du Travail*, vol. 29, n° 1.
- PARADEISE C. et PORCHER P. (1990), *Travail et Emploi*, n° 46, avril, pp. 5-46.
- PARKINSON C.N. (1957), *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, New York, Ballantine Books.
- PARLIER M. (1994), « La compétence au service d'objectifs de gestion », in MINET F., PARLIER M. et DE WITTE S. (dir), *La compétence, mythe, construction ou réalité ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 91-107.

- PAULIN J.-F. (2000), « La charge de travail, objet de controverse juridique », *Journées de travail, Organisation du travail et charge de performance, ANACT et APRAT*, Lyon, 27 et 28 juin.
- PAUTI J.-M. et ROBERT-DUVILLIERS P. (1975), *Rémunérations et avantages sociaux dans la fonction publique*, Paris, Berger-Levrault.
- PEAUCELLE I. et PETIT P. (1991), « La gestion du rapport salarial, une modélisation du rôle des incitations et des institutions », *Revue Economique*, vol. 42, n° 3, mai, pp. 493-519.
- PERBEN M. (1998), « L'individualisation des salaires en 1997 : un élément déterminant de la politique salariale », *Premières informations et premières synthèses*, n°36.2, septembre.
- PERETTI J.-M. et ROUSSEL P. (Dir) (2000), *Les rémunérations, politiques et pratiques pour les années 2000*, Paris, Vuibert Entreprendre.
- PEREZ C. (2002), « La formation continue des agents de la fonction publique », *Bref Cereq*, n°184, mars.
- PEREZ C. (2003), « La formation des agents de la Fonction publique au miroir du secteur privé », *Formation Emploi*, n° 81, janvier-mars, pp. 81-98.
- PERRIN B. (1993a), « Fonction publique territoriale. Traitements, indemnités et avantages. La loi et l'usage », Dossier sur la rémunération des fonctionnaires, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 116, septembre, pp. 14-16.
- PERRIN B. (1993b), « Où l'on reparle de l'intéressement », Dossier sur la rémunération des fonctionnaires, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 116, septembre, pp.16-17.
- PERRIN B. (1997), « Fonction publique territoriale : une application exemplaire », in Dossier Le protocole Durafour : Bilan, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 163, décembre, pp. 10-12.
- PERRIN B. (1998), « Fonction publique territoriale : les avantages de la spécificité », Dossier La rémunération des fonctionnaires, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 165, février, pp. 13-14.
- PICQ J. (1995), *L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier Ministre, Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat présidée par Jean Picq, Paris, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.
- PIOTET F. (1992), « Coopération et contrainte. A propos des modèles d'Aoki », *Revue Française de Sociologie*, vol. 33, n° 4, octobre-décembre, pp. 591-607.
- PISIER E. (1989), « Fonctionnaires : des personnels dépersonnalisés », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, janvier-mars, pp. 35-41.

PLANTEY A. (1983), « Discours de clôture », *Revue Française d'Administration Publique*, VI^e colloque de l'Association Internationale de la Fonction Publique, n° 28, octobre-décembre, pp. 807-810.

POCHARD M. (2003), « Perspectives pour la fonction publique en France », *Futuribles*, n°291, novembre, pp. 5-24.

POCHET C. (1998), « A la recherche de la nouvelle productivité », *Revue Française de Gestion*, n° 121, novembre-décembre, pp. 4-16.

PODEVIN G. (1993), « Nouvelles compétences et réorganisation du travail » in Merle P. (dir), *La Compétence en question. Ecole, insertion, travail*, Rennes, PUR, pp. 149-160.

POUGET J. (2005), *Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales*, Insee, Collection Références.

POUGNAUD P. (1985), *La rémunération des fonctionnaires*, Paris PUF.

PROJETS DE LOI DES FINANCES (2005, 2003, 2001, 1999, 1995, 1991, 1990, 1989) *Rapports sur les rémunérations et les pensions de retraite de la Fonction Publique*, Paris, Imprimerie Nationale.

RAMAUX C., EYDOUX A. et THEVENOT N. (2003), « L'Etat social à l'épreuve du risque », *Séminaire l'évaluation du travail, Mutations du travail - Quatre années de recherche 1999-2002, Action concertée incitative travail*, 31 octobre, Paris.

RANGEON F. (1992), « La notation des fonctionnaires en question », *Revue de Politiques et Management Public*, vol. 10, n°2, juin, p. 193-211.

RANGEON (2002), « Idéologie de l'intérêt général et morale professionnelle de l'agent public », *Première journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, octobre, LATTIS, Paris.

REYNAUD B. (1988), « Le contrat de travail dans le paradigme standard », *Revue Française d'Economie*, vol.3, automne, pp. 157-194.

REYNAUD B. (1990), « Les modes de rémunération et le rapport salarial », *Economie et Prévision*, n° 92-93, janvier-février, pp. 1-14.

REYNAUD B. (1992a), *Le salaire, la règle et le marché*, Paris, Christian Bourgeois Editeur.

REYNAUD B. (1992b), « L'individualisation des salaires : Effet trompe l'œil ou innovation sociale radicale ? », in JACOT J.-H. et TROUSSIER J.-F., *Travail, compétitivité, performance*, Paris, Economica, pp. 207-219.

REYNAUD B. (1992c), « La règle de droit : outil d'analyse de la relation salariale », *Travail et Emploi*, n° 53, mars, pp. 4-21.

REYNAUD B. (1993), « Les théories de l'équité, fondements d'une approche cognitive du salaire d'efficience », *Revue Economique*, vol. 44, n° 1, pp. 5-22.

REYNAUD B. et NAJMAN V. (1992), « Les formes salariales actuelles. Bricolage ou transformation du fordisme ? », *Travail et emploi*, n° 51, janvier, pp. 86-96.

REYNAUD B. (1994), *Les théories du salaire*, Paris, La Découverte.

REYNAUD B. (1998), « Les conditions de la confiance. Réflexions à partir du rapport salarial », *Revue économique*, vol.49, n° 6, novembre, pp. 1455-1472.

REYNAUD E. et REYNAUD J.-D. (1996), « La régulation des marchés internes du travail », *Revue Française d Sociologie du Travail*, vol. 38, n°3, juillet-septembre, pp. 337-368.

REYNAUD J.-D. (1988), « La classification : quelques réflexions », *Travail et Emploi*, n°38, décembre, pp. 14-16.

REYNAUD J.-D. (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 306p.

REYNAUD J.-D. (2001), « Le management par les compétences : un essai d'analyse », *Sociologie du travail*, vol. 43, n°1, janvier-mars, pp. 7-31.

RIBEILL G. (2002), « Le statut, les cheminots, les politiques de modernisation et le client », *Troisième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, décembre, LATTTS, Paris.

RIBOUD A. (1987), *Modernisation, mode d'emploi : rapport au Premier ministre*, Paris Union générale d'éd., 10 /18.

RIGAUDIAT J. (1994), *Gérer l'emploi public*, Rapport du groupe technique « La politique de l'emploi dans le services publics », Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation française.

RIVELINE (1991), « Le point de vue spécial d'un ingénieur sur la gestion des organisations », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 59, juillet-septembre, pp. 355-366.

ROCHEFORT T. et GUERIN F. (2000), « Liens entre organisation du travail, charge de travail et performance », *Journées de travail, Organisation du travail et charge de performance, ANACT et APRAT*, Lyon, 27 et 28 juin.

ROLLIN-CLERC D. (1994), *Prescription et évaluation du travail. Les formes historiques du salaire de performance*, Thèse de Sciences Economiques, Université de Grenoble II.

ROSEN S. (1974), « Hedonic prices and implicit markets : product differentiation in pure competition », *Journal of Political Economy*, n° 82, January, pp. 34-55.

ROSSI J.-Y. (1993), « Cadre général et évolutions comparées », Dossier sur la rémunération des fonctionnaires, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 116, septembre, pp. 4-7.

ROUBAN L. (2004), *La fonction publique*, 2^{ème} édition, Paris, La Découverte.

ROUSSEL P. (2000a), « Salaire individualisé – rémunération au mérite : impasse ou avenir ? » in PERETTI J.-M. et ROUSSEL P., *Les rémunérations, politiques et pratiques pour les années 2000*, Paris, Vuibert Entreprendre, pp. 81-97.

ROUSSEL P. (2000b), « La motivation au travail – Concepts et théories », *note du LIRHE*, n° 326, octobre, Toulouse, 20p.

ROYER G. (1993), *La rémunération des fonctionnaires*, Paris, PUF.

TOURAINÉ A. (1955), « La qualification. Histoire d'une notion », *Journal de psychologie normale et pathologique*, janvier-mars, pp. 97-112.

SAGLIO J. (1988), « Négociations de classifications et régulation salariale dans le système français de relations professionnelles », *Travail et Emploi*, n° 38, décembre, pp. 53-63.

SAGLIO J. (1999), « Les fondements sociaux des hiérarchies salariales en France », *Travail et Emploi*, n° 78, janvier, pp. 21-39.

SAINSAULIEU R. (1989), « Gestion des ressources humaines dans le secteur public et privé », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 49, janvier-mars, pp. 73-80.

SALAI S. (1989), « L'analyse économique des conventions », *Revue Economique*, n° spécial économie des conventions, n° 2, mars, pp. 199-239.

SALAI S. (1992), « Conventions de travail et formes de salaire : quelques indications de recherche », in JACOT J.-H. et TROUSSIER J.-F., *Travail, compétitivité, performance*, Paris, Economica, pp. 167-188.

SALON S. et SILVERA V. (1976), *La fonction publique et ses problèmes actuels*, Paris, Editions de l'Actualité Juridique.

SALON S. (1993), « Quatrième partie. De 1945 à nos jours », in PINET M. (dir), *Histoire de la fonction publique en France, Tome III, Les XIX^e et XX^e siècles*, Nouvelle Librairie de France, G.-V. Labat-Editeur, pp. 355-512.

SALON S. (1997), « Le protocole Durafour sept ans après », Dossier Le protocole Durafour : Bilan, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 163, décembre, pp. 4-7.

SALON S. (1998), « La rémunération des fonctionnaires : principes », Dossier La rémunération des fonctionnaires, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 165, février, pp. 4-7.

SANDOVAL V. (1996a), « L'individualisation des salaires marque le pas », *L'évolution du rapport salarial 1984-1994, Les dossiers de la DARES*, n°1, janvier, pp. 43-46.

SANDOVAL V. (1996b), « La part des primes dans la masse salariale reste constante depuis 1990 », *L'évolution du rapport salarial 1984-1994, Les dossiers de la DARES*, n°1, janvier, pp. 49-50.

SANDOVAL V. (1996c), « Périphériques du salaire : diffusion de la participation mais recul de l'intéressement », *L'évolution du rapport salarial 1984-1994, Les dossiers de la DARES*, n°1, janvier, pp. 65-67.

SANDOVAL V. (1997), « Des pratiques salariales diversifiées », *Premières informations et premières synthèses*, n°23.1, juin.

SANDOVAL V. (1998), « La mise en œuvre des nouvelles grilles de classification : un impact limité sur la masse salariale et la hiérarchie des emplois », *Cereq Bref*, n° 16.2, avril, 4p.

SAYN I. (2002), « Qualification et interprétation dans les caisses d'allocations familiales », *Deuxième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, novembre, LATTS, Paris.

SCHAEGIS C. (1999), « La fonction rhétorique de l'équité », in LAMBERT T. et Alii, *Egalité et équité. Antagonisme ou complémentarité ?*, Paris, Economica, pp. 13-21.

SCHWAB L. (1987), « Individualisation des salaires », *Cahiers français, la flexibilité du travail*, n°287, mai-juin, pp. 25-29.

SCHWARTZ R. (1998), *Rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux*, Rapport au Ministre de la fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, Paris, La Documentation Française

SELZNICK P. (1949), *TVA and the grass toots : a study in the sociology of formal organization*, Berkeley, University of California Press.

SENAT (2003), *Rapport Général n° 73 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2004 adopté par l'Assemblée nationale*, par M. P. Marini, Rapporteur général. *Tome III. Les moyens des services et les dispositions spéciales. Annexe n° 21 : Fonction publique et Réforme de l'Etat*. par M. G. Braun, Rapporteur spécial.

SENAT (2004a), *Rapport d'information n° 389 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le débat d'orientation budgétaire*, par M. P. Marini, Rapporteur général.

SENAT (2004b), *Rapport Général n° 74 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2005 adopté par l'Assemblée nationale*, par M. P. Marini, Rapporteur général. *Tome III. Les moyens des services et les dispositions spéciales. Annexe n° 21 : Fonction publique et Réforme de l'Etat* par M. H. De Raincourt, Rapporteur spécial.

SERVAIS O. (1989), « Les enjeux de l'individualisation des salaires », *Revue Française de Gestion*, n°73, mars-avril-mai, pp. 5-14.

SERIEYX H. (1992), « Les stratégies de changement », *Politiques et Management Public*, vol. 10, n° 1, mars, pp. 137-150.

SHAPIRO G. et STIGLITZ J. (1984), « Equilibrium unemployment as a worker discipline device », *American Economic Review*, vol. 74, pp. 433-444.

SILICANI J.-L. (Dir) (1999), *La réforme de l'Etat*, rapports des séminaires établis par la promotion Valmy, ENA, Paris, La documentation française.

SILICANI J.-L. (2004), *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement*, rapport au Premier ministre, février.

SILVERA R. (1994), « Technologie-emploi-qualification : vers une reprofessionnalisation des emplois ? », in LALLEMENT M., *Travail et emploi : le temps des métamorphoses*, Paris, L'Harmattan, pp. 59-75.

SIMON H. (1951), « A formal theory of the employment relationship », *Econometrica*, juillet, pp. 293-305.

SIMON H. (1979), « Rational decision making in business organizations », *The American Economic Review*, vol. 69, n° 4, September, pp. 493-513.

SINGLY F. De et THELOT C. (1988), *Gens du privé, Gens du public*, Paris, Dunod.

SIRE B. (1993), *Gestion stratégique des rémunérations*, Paris, Editions Liaisons.

SIRE B. et TREMBLAY M. (2000), « Contraintes et objectifs d'une politique de rémunération », in PERETTI J.-M. et ROUSSEL P., *Les rémunérations, politiques et pratiques pour les années 2000*, Paris, Vuibert Entreprendre, pp 15-32.

SIRE B. (2001), « 1990-2000 : dix ans de GRH qui ont changé France Télécom », *Les notes du LIRHE*, n° 350, Toulouse,

SPENCE (1973), « Job Market Signalling », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, n° 3, august, pp. 355-374.

STANKIEWICZ F. (1988a), « Les stratégies d'entreprises face aux ressources humaines : le temps des révisions », in STANKIEWICZ F. (dir), *Les Stratégies d'Entreprise face aux Ressources Humaines. L'après-taylorisme*, Paris, Economica, pp. 9-44.

STANKIEWICZ F. (1998b), « De la productivité marginale au coût d'adaptation », in STANKIEWICZ F. (dir), *Travail, compétences et adaptabilité*, Paris, L'Harmattan, pp.25-53.

STANKIEWICZ F. (1999), *Economie des ressources humaines*, Paris, La Découverte.

STANKIEWICZ F. (2002a), « La démarche compétence comme solution à un problème d'incitation. Le point de vue d'un économiste », *Communication au Séminaire Compétences du CEREQ*, janvier, Marseille.

STANKIEWICZ F. (2002b), « Adaptabilité. Implications sur l'analyse du capital humain », *Communication aux journées AFSE - Economie des Ressources Humaines - GATE*, mai, Lyon.

STINGRE D. (1999), *La fonction publique hospitalière*, Paris, PUF.

STROOBANTS M. (1993), « La compétence à l'épreuve de la qualification », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 267-284.

SUPIOT A. (1999), *Au delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion.

SUPIOT A. (2003), « Morale professionnelle et esprit de service public », *Cinquième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, mars, LATTTS, Paris.

TANGUY C. (1996), *Apprentissages et innovations dans la firme, la question de la modification des routines organisationnelles*, Thèse des Sciences Economiques, Université de Rennes I.

TANGUY H. (1997), « Pour favoriser le changement dans les entreprises publiques », *Revue Française de Gestion*, n° 115, septembre-octobre, pp. 95-112.

THEVENOT L. CONEIN B. (1998), « Connaissances ou informations ? Débats et rapprochements entre sociologie et sciences cognitives », *La lettre du CEE*, n°53, juin, 9p.

TIANO. A. (1957), *Les traitements des fonctionnaires et leur détermination (1930-1957)*, Ed. M.-Th. Génin, Paris, Librairie de Médecis.

TREMBLAY D.-G. (1990), *Economie du travail, Les réalités et les approches théoriques*, Télé-Université, Québec, Editions Saint-Martin.

TROGRIC J.-F. (1997), « Entreprises publiques : « il ne faut pas bloquer les évolutions nécessaires » », *Revue française de gestion*, n° 115, septembre-octobre, pp. 77-82.

TROSA S. (1992), *Le guide de l'intéressement des fonctionnaires*, Paris, Ed. Litec.

TROUSSIER J. F. (1993), « Relation d'effort et salaire au mérite », *Revue française d'économie*, printemps, vol. 7, n° 2, pp. 133-176.

TROUVE P. (1996), « La fin des contremaîtres traditionnels ? », *Revue Française de Sociologie*, vol. 37, n° 2, avril-juin, pp. 287-308.

TURQUET P. (1996), « Justice et équité dans les politiques de gestion des ressources humaines : l'apport de quelques modèles économiques », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n° 18, décembre-janvier, pp. 16-30.

ULMANN A.-L. (2002), « Les lettres de dénonciation et pratiques institutionnelles de contrôle dans les CAF », *Deuxième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, novembre, LATTTS, Paris.

UVALIC M. (1990), « Profit sharing schemes in Western Europe », *Actes du colloque, Rencontre européenne sur les salaires*, mars, Paris.

UZAN S. (2002), « Entre logique d'ordre, logique d'intégration économique et logique d'intégration symbolique : les ambiguïtés d'un métier de passeur », *Troisième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, décembre, LATTTS, Paris.

VALLEMONT S. (1989), « L'expérience du ministère de l'équipement : une réforme de la notation des cadres au service d'une politique de modernisation », *Revue Française d'Administration*, n° 49, janvier - mars, pp. 65-71.

VELTZ P. (1993), « Déstabilisation et résistance », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 143-161.

VERDIER E. (2001), « La France a-t-elle changé de régime d'éducation et de formation ? », *Formation - Emploi*, n° 76, octobre - décembre, pp. 11-34.

VELTZ P. et ZARIFIAN P. (1993), « Vers de nouveaux modèles d'organisation ? », *Sociologie du travail*, n°1, pp.3-25.

VILCHIEN D. (1997), « Le protocole Durafour dans la fonction publique hospitalière », Dossier Le protocole Durafour : Bilan, *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n° 163, décembre, pp. 7-9.

VILLIERS C. (2002), « Quels supports à la conscience professionnelle », *Troisième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, décembre, LATTTS, Paris.

VON MISES L. (1946), *La bureaucratie*, Librairie de Médecis, Paris, traduction française de *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, 1944.

WARIN P. (2002), « Agir en équité : un comportement imposé », *Première Journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, octobre, LATTTS, Paris.

WEBER M. (1995), *Economie et société*, Plon, Paris, traduction française de *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1956.

WELLER J.-M. (1998), « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du Travail*, n°3, pp. 365-392.

WELLER, J.-M., (2002a), « La peur au téléphone. Exploration d'un pool téléphonique dans une caisse d'allocations familiales », *Convergences téléphoniques*, Paris : L'Harmattan, n°3.

WELLER J.-M. (2002b), « Pourquoi s'intéresser à la conscience professionnelle de l'agent public ? », *Première journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, octobre, LATTTS, Paris.

WELLER J.-M. (2003), « Qu'avons nous appris de la conscience professionnelle de l'agent public : point de vue d'un sociologue », *Sixième journée d'étude, La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*, mai, LATTTS, Paris.

WILLIAMSON O.E. (1964), *The Economics of Discretionary Behavior : Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Englewoods Cliffs, Prentice Hall.

WILLIAMSON O.E.(1973), « Markets and Hierarchies : Some Elementary Considerations », *American Economic Review*, vol. 63, n° 2, mai, pp. 316-325.

WILLIAMSON O.E. (1994), *Les institutions de l'économie*, Paris, Inter Editions, traduction française de *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press, 1985.

WOOD S. (1993), « Le modèle japonais : postfordisme ou japonisation du fordisme ? », in DURAND J.-P. (dir), *Vers un nouveau modèle productif*, Paris, Syros/Alternatives, pp. 93-123.

ZARIFIAN P. (1983), « Qualification collective et automatisation : le cas de la sidérurgie », *Formation Emploi*, n° 1, mars, pp. 37-51.

ZARIFIAN P. (1988), « Une classification, pour quoi faire ? », *Travail et Emploi*, n° 38, décembre, pp. 83-86.

ZARIFIAN P. (1992), « Acquisition et reconnaissance des compétences dans une organisation qualifiante », *Education Permanente*, n° 112, octobre, 15-22.

ZARIFIAN P. (1994), « Compétences et organisation qualifiante en milieu industriel », in MINET F., PARLIER M. et DE WITTE S. (dir), *La compétence, mythe, construction ou réalité ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 135-149.

ZARIFIAN P. (1997), « La compétence, une approche sociologique », *L'orientation scolaire et professionnelle*, vol. 26, n° 3, pp. 429-444.

ZARIFIAN (2000), « Sur la question de la compétence. Réponse à Jean-Pierre Durand », *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*, n° 62, décembre, pp. 25-28.

ZARIFIAN (2001), *Le modèle de la compétence*, Paris, Ed. Liaisons, Coll. Entreprises et carrières.

ZENOY Y. (1996), « La théorie du salaire d'efficience : de nouveaux fondements microéconomiques dans la détermination des salaires et du chômage », in BALLOT G. (dir), *Les marchés internes du travail : de la microéconomie à la macroéconomie*, Paris, PUF, pp. 205-271.

ZYLBERBERG A. (1994), « Effort et contrats : quelques enseignements concernant le marché du travail », *Economie et Prévision*, n° 113-114, mars-avril, pp. 1-20.

ANNEXES

Annexe I. Liste des personnes rencontrées

Annexe II. Taux de référence budgétaire (TRB) au Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale - Administration centrale en 2004

Annexe III. Le taux moyen d'objectifs (TMO) du cadre national des préfectures en 2004

Annexe IV. Historique de la répartition du reliquat distribué au titre des « contributions collectives » à la Préfecture de Chambéry

Annexe V. Les postes éligibles à la NBI à la préfecture de Chambéry en 2002

Annexe VI. L'indemnité spécifique de service du Ministère de l'Equipement

Annexe VII. Les mesures de revalorisation des salaires dans le cadre du protocole Durafour

Annexe VIII. Bilan de la Nouvelle Bonification Indiciaire

Annexe I. Liste des personnes rencontrées

M. Ardanaz, Sous-directeur du Budget et Interventions financières, Direction des affaires budgétaires, Ministère des Affaires étrangères,

M. Chaimbault, Secrétaire général, Université de Lille I.

Mme David, Directrice générale de l'administration et du personnel, Mairie de Rennes,

M. Donnart, Syndicaliste SUD, Conseil Général,

M. Fournier, Responsable des ressources humaines, Délégation Ouest de La Poste, Rennes,

M. Franchet, Syndicaliste CGT, Centre des impôts, Rennes

M. Gicquel, Directeur du bureau des rémunérations, Direction de l'administration de la police nationale, Ministère de l'Intérieur,

M. Joyeux, Directeur des ressources humaines, Mairie de Rennes,

M. Koltzbier, Responsable du suivi des carrières et de la NBI, Direction du personnel, Préfecture de Chambéry,

Mme Le Breton, Directrice des ressources humaines, Rennes Métropole,

M. Le Floc, Syndicaliste CFDT Interco, Rennes,

M. Legal, Directeur des ressources humaines, Ministère de l'Équipement,

Mme L'Hermitte, Responsable de la carrière, CHU de Rennes,

M. Louvain, Responsable de la paie, Conseil général d'Ille et Vilaine,

M. Masson, Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale,

Mme Morel, Syndicaliste CFDT Interco

M. P. Petitclerc, Responsable des ressources humaines, EDF Lomme,

Mme Poulard-Lanapats, Directrice du bureau politiques statutaire et indemnitaire, Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

M. Riau, Syndicaliste CGT UD, Rennes,

Mme Ripaux, Syndicaliste FO,

Mme Sacot, ancienne Directrice des ressources humaines, CHU de Rennes,

Mme Sal-Simon, Directrice des ressources humaines, CHU de Rennes,

M. Soulis, Responsable des fiches de paye, CHU Rennes,

Mme Toursel, Préfecture de la Chambéry, attachée

Mme Vertadier, directrice des ressources humaines et de l'administration générale, Conseil régional de Bretagne

Annexe II. Taux de référence budgétaire (TRB) au Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale - Administration centrale en 2004

Corps / grades	TRB annuel	Attributions annuelles	
		Minimum	Maximum
Administrateur civil Hors classe	24 390	19 512	29 269
Administrateur civil	20 320	16 256	24 384
Attaché principal de 1 ^{ère} classe	13 824	11 059	16 589
Attaché principal de 2 ^{ème} classe	13 256	10 605	15 907
Attaché	10 323	8 258	12 387
Secrétaire administratif de classe exceptionnelle	7 670	6 136	9 204
Secrétaire administratif de classe supérieure	6 834	5 467	8 201
Secrétaire administratif de classe normale	5 539	4 431	6 646
Adjoint administratif principal de 1 ^{ère} classe	5 047	4 038	6 056
Adjoint administratif principal de 2 ^{ème} classe	4 738	3 790	5 686
Adjoint administratif	4 522	3 617	5 426
Agent administratif de 1 ^{ère} classe	4 481	3 584	5 377
Agent administratif de 2 ^{ème} classe	3 708	2 966	4 450
Agent service technique de 1 ^{ère} classe	4 244	3 395	5 092
Agent service technique de 2 ^{ème} classe	3 687	2 950	4 425

Source : Document interne au Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale

Annexe III. Le taux moyen d'objectifs (TMO) du cadre national des préfectures en 2004

Grades	TMO annuel	Ventilation par paragraphe du TMO		
		IEMP	IFTS	IAT
Chef des Services Administratifs	7 936	1 984	5 952	
Directeur	6 657	1 664	4 993	
Attaché principal	6 618	1 655	4 963	
Attaché \geq 9ème échelon	5 760	1 440	4 320	
Attaché $<$ 9ème échelon	5 540	1 385	4 155	
SA classe exceptionnelle	4 558	1367	3 191	
SA classe supérieure	4 183	1 255	2 928	
SA classe normale IFTS \geq 8ème échelon	3 814	1 144	2 670	
SA classe normale IAT \leq 7ème échelon	3 645	2 005		1 640
ADA principal 1ère classe	3 135	1 881		1 254
ADA principal 2ème classe	3 076	1 846		1 230
Adjoint administratif	3 043	1 826		1 217
AGA 1ère classe	2 845	1 707		1 138
AGA 2ème classe	2 740	1 644		1 096
ISIM de classe exceptionnelle	3 135	1 881		1 254
ISIM de 1ère classe	3 076	1 846		1 230
ISIM de 2ème classe	3 043	1 826		1 217
AST 1ère classe	2 845	1 707		1 138
AST 2ème classe	2 740	1 644		1 096
Maître Ouvrier Principal	3 135	1 881		1 254
Maître Ouvrier	3 076	1 846		1 230
Ouvrier Professionnel Principal	3 043	1 826		1 217
Ouvrier Professionnel	2 845	1 707		1 138

SA : Secrétaire administrative

ADA : Adjoint administratif

AGA : Agent administratif

AST: agents des services techniques

ISIM : inspecteurs du service intérieur et du matériel

Source : Document interne à la préfecture de Chambéry

Annexe IV. Historique de la répartition du reliquat distribué au titre des « contributions collectives » à la Préfecture de Chambéry

Année	Motifs	Nombre des agents	Montant du reliquat
1997	Mobilisation suite à l'incendie de la préfecture	4	1 524
	Concierge		
1998	Agents subissant les conséquences du déménagement des services à cause de l'incendie	39	10 035,7
	Agents ayant assumé le surcroît de travail lié à la mise en place de la Mission d'Urgence Sociale		
	Agents des sous-préfectures concernés par l'ouverture au public du service des cartes grises et permis de conduire		
1999	Adjointes des chefs de bureau ou des secrétaires généraux de sous-préfecture	50	9 554,3
	Agents chargés du contrôle des marchés publics		
	Agents ayant participé à l'accueil des réfugiés Kosovars		
	Agents ayant assumé le surcroît de travail lié à la gratuité des CNI		
	Mission informatique		
	Agents du Cabinet ayant participé à la gestion d'événements exceptionnels (tunnel du Fréjus, hiver difficile)		
2000	Entreprises en difficulté, CODAC, tunnel du Chat, projet territorial, logements précaires	47	9 462
	Projet territorial, contrôle budgétaire		
	Contrôle budgétaire		
	Visites présidentielles et ministérielles		
	Continuité du service (déménagement, réinstallation)		
	Chantier reconstruction + intérim		
	Bicentenaire des préfectures		
2001	Déploiement du réseau informatique	57,83	12 662,1
	Conseil communes, suite élections		
	Site pilote ARTT		
	Délivrance passeports		
	Enquête « accueil » à la sous préfecture de St Jean de Maurienne		
	Surcroît travail DAE (RAA, CLIC, FEDER)		
	Continuité du service (déménagement)		
2002	Problème de la dioxine	47	15 897,3
	Intérim, absence du chef de service		
	Mise en œuvre de l'ARTT		
	Activités exceptionnelles		
	Renfort du courrier		
	Contraintes dossiers spécifiques		
	Sous-groupe juridique du PTE		
	Absence agent technique		
2003	Compensation d'absences non remplacées	49	16 276,6
	Renfort service du courrier		
	Préparation de la globalisation des crédits		
	Activités exceptionnelles		
	Contraintes liées à des dossiers spécifiques		
	Travail en équipe pour le contrôle de la légalité		

Source : Document interne à la préfecture de Chambéry

Annexe V. Les postes éligibles à la NBI à la préfecture de Chambéry en 2002

Nature du poste	Nombre de bénéficiaires	Nombre de points mensuels	Postes éligibles aux spécificités
CSA	1	40	Non
Chef action sociale	1	20	Oui
Secrétaires généraux Sous préfecture	2	20	Non
Chef du bureau des Etrangers	1	20	Oui
Directeur du bureau politiques sociales et urbaines	1	30	Oui
Chef du bureau du cabinet	1	20	Oui
Chef du bureau de la circulation	1	20	Oui
Chef de la protection civile	1	20	Oui
Chef du bureau des ressources humaines	1	20	Oui
Chef du bureau politique sociale et urbaine	1	30	Oui
Chef SDSIC	1	15	Non
Chef du bureau des Finances de l'Etat	1	30	Oui
Bureau finances de l'Etat (application financière politique de la ville)	1	7	Oui
	8	6	Oui
	3	5	Oui
Encadrement bureau circulation	1	20	Non
Accueil bureau des étrangers	5	6	Oui
Expulsions locatives / politiques sociales,	1	5	Non
	4	20	Oui pour 2
	1	15	Non

Source : Document interne à la préfecture de Chambéry

Annexe VI. L'indemnité spécifique de service du Ministère de l'Équipement

L'indemnité spécifique de service est venue remplacer le régime des honoraires. Les honoraires, appelées également « rémunérations accessoires » trouvent leur origine dans les travaux exécutés à titre onéreux par les ingénieurs du corps des ponts et chaussées pour le compte des municipalités dès le XVIII^e siècle. Ce système a été confirmé en 1948¹⁴⁶, et reposait ainsi sur les concours d'ingénierie publique prêtés par les services déconcentrés du ministère de l'équipement aux collectivités locales et à divers organismes et cela, en concurrence avec l'ingénierie privée. Les montants collectés alimentaient un compte spécial tenu dans les écritures des trésoriers-payeurs généraux, en dehors du budget de l'Etat.

Les montants collectés étaient en partie versés aux agents du ministère de l'Équipement en fonction du volume des travaux qu'ils avaient directement réalisés. La loi du 29 septembre 1948 indique ainsi que « les ingénieurs des ponts et chaussées et les agents placés sous leurs ordres ont droit à l'allocation d'honoraires à la charge des intéressés lorsqu'ils prennent part (...) à des travaux à l'égard desquels leur intervention n'est pas rendue obligatoire par les lois et règlements généraux ». Jusqu'en 1979, les rémunérations accessoires étaient ainsi fondées sur l'intéressement individuel et collectif des agents. L'arrêté du 4 août 1972 est venu préciser le système de base et a défini les principes suivants :

- la gestion est pour l'essentiel locale : seule une partie des recettes alimente un compte central,
- la répartition a lieu dans le département de « production »,
- les ingénieurs subdivisionnaires perçoivent des « parts réservés » liées au volume des travaux.

Ce lien entre le montant des indemnités allouées et les services rendus a toutefois été critiqué par les élus locaux. Ces derniers mettaient en avant l'incompatibilité de l'intéressement avec la notion de service public. Ainsi, en 1979, les pouvoirs publics ont entamé une réforme du mode de détermination des rémunérations accessoires de manière à supprimer tout lien au niveau local entre les rémunérations accessoires et le volume des

¹⁴⁶ Les rémunérations accessoires du ministère de l'Équipement étaient en effet régies par la loi n°48-1530 du 29 septembre 1948 « réglementant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes ».

travaux occasionnels effectués¹⁴⁷. L'Arrêté du 20 novembre 1981 modifié et la circulaire d'application du 20 janvier 1982 précisent les bénéficiaires des rémunérations accessoires et le mode de détermination de la prime. Un régime indemnitaire fort complexe a alors été mis en place, tenant compte de la situation statutaire des agents, des fonctions exercées et de la manière de servir. Enfin, en 2000, le mode de financement de ces indemnités a été régularisé. En effet, la loi de finances pour 2000 a abrogé la loi du 29 septembre 1948 régissant l'intervention des fonctionnaires techniques du ministère de l'Équipement¹⁴⁸ dans les travaux intéressant les collectivités territoriales et divers organismes et a précisé que les recettes correspondantes inscrites dans les comptes de classe 4¹⁴⁹ sont affectées au budget général à compter du 1^{er} janvier 2000. Un décret, publié au journal officiel du 22 mars 2000, autorise toutefois, la rémunération d'ingénierie réalisée par le ministère de l'Équipement, ainsi que par le ministère de l'Agriculture.

En corollaire de ces mesures budgétaires, le décret du 18 février 2000, a remplacé le régime des rémunérations accessoires par l'indemnité spécifique de service. Le champ d'application et les modalités d'attribution des indemnités n'ont toutefois pas été modifiés par ce texte.

Les bénéficiaires sont les « fonctionnaires des corps techniques », les corps concernés étant les ingénieurs des ponts et chaussées, les ingénieurs des Travaux Publics de l'État (TPE), les techniciens des TPE, les conducteurs des TPE, les contrôleurs des TPE et les dessinateurs. Dans les années 50, la limitation du champ des rémunérations accessoires aux corps techniques ne posait pas de difficultés, puisque le système permettait de récompenser les fonctionnaires qui effectuaient des prestations d'ingénierie. Mais la disparition du lien entre le montant des rémunérations accessoires perçues et le volume des travaux réalisés, ainsi que le développement de la polyvalence¹⁵⁰ tendent à créer des tensions entre les membres des différents corps selon leur éligibilité aux rémunérations accessoires.

¹⁴⁷ Une lettre du Premier ministre a été adressée le 22 novembre 1979 aux ministères du Budget, de l'Équipement et de l'Agriculture. Cette lettre précisait que « le montant des ressources constituant la masse indemnitaire propre à chacun des deux ministères intéressés est fixé globalement chaque année par accord entre le ministre concerné et le ministre du Budget et par référence aux mesures de revalorisation des primes et indemnités des fonctionnaires de l'État dont le montant est fixé en valeur absolue ».

¹⁴⁸ La loi de finances pour 2000 a également abrogé la loi du 26 juillet 1955 régissant l'intervention des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture dans les travaux intéressant les collectivités territoriales et divers organismes.

¹⁴⁹ Comptes 466-221 « rémunérations accessoires de certains agents de l'équipement ».

¹⁵⁰ Les situations dans lesquelles des agents administratifs occupent des fonctions techniques, et inversement, se sont multipliées.

Le montant de la prime est déterminé en fonction du grade, de l'implantation géographique, du temps de présence, du poste occupé et de la qualité des services rendus.

Concrètement, un arrêté ministériel fixe le taux de base de l'indemnité spécifique de service¹⁵¹. A ce taux de base sont appliqués un coefficient hiérarchique, un coefficient géographique et un coefficient individuel.

Le coefficient hiérarchique est fonction du grade de l'agent. L'éventail des coefficients est de 1 à 10 entre un dessinateur (7,5) et un ingénieur général des ponts et chaussées (75).

Coefficient hiérarchique selon les grades

Ingénieur général des ponts et chaussées	75
Ingénieur en chef des ponts et chaussées	70
Ingénieur des ponts et chaussées (à compter du 6 ^{ème} échelon)	55
Ingénieur des ponts et chaussées (du 1 ^{er} au 5 ^{ème} échelon inclus)	52
Ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat détaché sur l'emploi fonctionnel de chef d'arrondissement	55
Ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat	42
Ingénieur des travaux publics de l'Etat	25
Technicien supérieur principal, technicien supérieur en chef détaché sur l'emploi fonctionnel de chef de subdivision	20
Technicien supérieur principal, technicien supérieur en chef	16
Technicien supérieur	10,5
Contrôleur principal et contrôleur divisionnaire des travaux publics de l'Etat	16
Contrôleur des travaux publics de l'Etat	7,5
Conducteur principal des travaux publics de l'Etat	7,5
Conducteur des travaux publics de l'Etat	7,5
Dessinateur chef de groupe, dessinateur	7,5
Expert technique principal, expert technique	7,5

Source : décret n°2003-799 du 25 août 2003 relatif à l'indemnité spécifique de service allouée aux ingénieurs des ponts et chaussées et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement.

¹⁵¹ En 2003, le taux défini par l'arrêté du 25 août 2003 était de 343,32 euros. Il existe également un montant spécifique de base, dont la valeur est de 338,89 euros. Ce taux spécifique est appliqué aux ingénieurs généraux des ponts et chaussées, aux ingénieurs en chef des ponts et chaussées, et des ingénieurs occupant des emplois de direction.

Le coefficient géographique est déterminé en fonction de l'implantation géographique du service auquel appartient l'agent. Les services sont classés par décision du ministre en neuf catégories. Le coefficient géographique s'étalonne de 0,80 à 1,20. L'utilisation de ce coefficient géographique témoigne de la volonté de gérer les ressources humaines en fonction des besoins du service. En effet, ce système a pour objectif d'augmenter l'attractivité des services déconcentrés peu prisés des agents¹⁵². A l'inverse, les services dans lesquels il n'y a pas de problème de vacance d'emploi ont une cotation inférieure. Le coefficient géographique affecté à la DDE d'Ille et Vilaine est égal à 1.

Enfin, les fonctions exercées et la qualité des services rendus déterminent le coefficient individuel. Les limites minimales et maximales des coefficients de modulation individuelle sont fixées par arrêté¹⁵³. L'ampleur de la modulation théorique diminue lorsqu'on descend dans la hiérarchie. En effet, l'écart entre le taux minimum et le taux maximum est de 66 points pour les ingénieurs en chef et les ingénieurs généraux des ponts et chaussées. Il est de 49 points pour les ingénieurs des ponts et chaussées et les ingénieurs divisionnaires des travaux publics de l'Etat. Il n'est plus que de 30 points pour les ingénieurs des travaux publics de l'Etat, et de 20 points pour les techniciens, contrôleurs, dessinateurs et experts techniques.

¹⁵² Des coefficients géographiques élevés ont été affectés dans les services situés dans le Nord, dans l'Est et dans la région parisienne.

¹⁵³ L'arrêté précise que les coefficients individuels peuvent, par dérogation, être fixés en dessous des minima sans limite de seuil.

Limites minimales et maximales des coefficients de modulation individuelle

Corps et grades	Modulation individuelle par rapport au taux moyen	
	Mini (en %)	Maxi (en %)
Ingénieur général des ponts et chaussées, vice-président du conseil général des ponts et chaussées	100	160
Ingénieur en chef des ponts et chaussées, chargé d'une section du conseil général des ponts et chaussées ou chef de l'inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie	100	155
Ingénieur des ponts et chaussées nommé directeur ou chef de service d'administration centrale, détaché dans l'emploi correspondant	100	160
Ingénieur des ponts et chaussées, directeur général adjoint des établissements publics Météo-France et IGN	80	140
Ingénieur chargé d'une direction ou d'un service déconcentré ou d'un service à compétence nationale	80	140
Ingénieur général des ponts et chaussées	67	133
Ingénieur en chef des ponts et chaussées	67	133
Ingénieur des ponts et chaussées	73,5	122,5
Ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat, chef d'arrondissement	73,5	122,5
Ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat	73,5	122,5
Ingénieur des travaux publics de l'Etat	85	115
Technicien supérieur, technicien supérieur principal et technicien supérieur en chef	90	110
Contrôleur, contrôleur principal et contrôleur divisionnaire des travaux publics de l'Etat	90	110
Conducteur et contrôleur principal des travaux publics de l'Etat	90	110
Dessinateur chef de groupe et dessinateur	90	110
Expert technique principal et expert technique des services techniques	90	110

Source : Arrêté du 25 août 2003 relatif à l'indemnité spécifique de service

Annexe VII. Les mesures de revalorisation des salaires dans le cadre du protocole Durafour

Un des éléments principaux du plan Durafour concernait la disparition progressive de la catégorie D par un processus de requalification des emplois et de reclassement en catégorie C. Ainsi, les agents de bureau ou agents de service devaient bénéficier de formations adaptées destinées à les intégrer progressivement sur des emplois de catégorie C. Cette politique de requalification a été menée à bien par les administrations en seulement quatre années (le protocole en avait prévu sept).

Concernant la catégorie C, le protocole a permis sa simplification grâce à une réduction du nombre des corps et à un regroupement de ceux-ci autour de trois grandes filières : la filière administrative, la filière de service et la filière ouvrière. La filière administrative comprend désormais deux niveaux de corps : adjoints et agents administratifs. La filière de service regroupe trois niveaux de corps : agents des services techniques, conducteurs auto et chefs de garage. Enfin, il y a désormais deux niveaux de corps dans la filière ouvrière : ouvriers professionnels et maîtres ouvriers professionnels.

Au sein de la catégorie B, une nouvelle structure des corps a été adoptée pour tenir compte des transformations techniques des fonctions. Les corps ont ainsi été restructurés sur le modèle des corps de secrétaires administratifs ou des corps à « structure technique ». Ces corps sont ainsi divisés en trois grades : secrétaire administratif de classe normale, de classe supérieure et de classe exceptionnelle pour la filière administrative, assistant technique, chef de section et chef de section principal pour la filière technique. Enfin, les débuts et fins de carrière ont été revalorisés.

Enfin, la revalorisation des salaires concernait également la catégorie A, puisque les débuts et les fins de carrière des corps du niveau d'attaché d'administration ont été améliorés.

Le protocole Durafour a, selon la Cour des comptes (2001, p.53), effectivement permis de moderniser la structure des classifications et des rémunérations dans les trois fonctions publiques. La revalorisation des statuts et l'amélioration des déroulements de carrière ont entraîné une homogénéisation de la grille, laquelle est redevenue un instrument permettant de

comparer les corps de même niveau. Ainsi, selon la Cour (op. cit., p.53), « les distorsions de carrière entre corps comparables qui n'étaient pas justifiées par la différence des tâches accomplies mais résultaient simplement de l'empilement de mesures catégorielles ayant conduit à en privilégier certains au détriment d'autres, ont été largement abolies ». Par ailleurs, le protocole Durafour s'est traduit par une incontestable simplification de la structure des corps. Enfin, la mise en œuvre du protocole s'est révélée un outil de dialogue social et a permis une vision d'ensemble des rémunérations et des carrières dans la fonction publique qui s'est substituée aux logiques catégorielles antérieures.

Toutefois, le dispositif connaît des limites. D'abord, les corps de catégorie A recrutés après l'agrégation, à la sortie d'une grande école ou après un doctorat n'ont pas été concernés par le protocole, ce qui contredit quelque peu la cohérence d'ensemble de la refonte de la grille et se traduit par un nouvel écrasement de la hiérarchie des rémunérations. De plus, la Cour des comptes (op. cit., p. 60) regrette que le protocole Durafour n'ait pas mis un terme aux mesures catégorielles et constate que « plusieurs départements ministériels ont obtenu des mesures catégorielles hors protocole, qui ont eu pour objet d'accorder des avantages complémentaires à certains corps ou emplois qui ne s'estimaient pas suffisamment « reconnus » par les mesures à caractère interministériel ».

Annexe VIII. Bilan de la Nouvelle Bonification Indiciaire

Une commission de suivi a réalisé un bilan du protocole Durafour en septembre 1997. En 2001, la Cour des comptes a publié les principaux résultats de ce bilan. En août 1997, 2875 190 points de NBI ont été affectés (ce qui représente 86 % de l'enveloppe initiale). Le nombre total d'emplois attributaires de NBI était de 196 724. Si l'enveloppe n'est pas entièrement consommée, c'est en raison de la difficulté, dans certains ministères, de trouver un accord avec les partenaires sociaux sur la répartition des points de NBI. Les emplois bénéficiaires de la NBI se trouvent en très grande majorité dans les services déconcentrés (96% des emplois éligibles).

La répartition de la NBI entre les trois niveaux d'emplois A, B et C était en 1997 la suivante :

- catégorie A : 72 328 emplois (soit 37 %),
- catégorie B : 80 738 emplois (soit 41 %),
- catégorie C : 43 609 emplois (soit 22 %).

Dans l'ensemble des ministères, la répartition de la NBI entre les trois types de fonctions éligibles était, en 1997, la suivante :

- responsabilités et encadrement : 79 963 emplois,
- technicité particulière : 70 058 emplois,
- sujétions particulières : 46 703 emplois.

Les responsabilités et l'encadrement concernent plutôt la catégorie A. La « technicité particulière » concerne, quant à elle, plutôt la catégorie C. Au sein de la catégorie « responsabilités et encadrement », la NBI est essentiellement attribuée aux agents exerçant des fonctions exigeant un haut degré d'autonomie ou jouant un rôle sensible, par exemple l'exercice de conseiller pédagogique (niveau A) ou de secrétaire adjoint au Cotorep¹⁵⁴ (niveau C). Au sein de la catégorie « technicité particulière », on peut distinguer les « compétences spécialisées » ou « fonctions spécialisées » propres à chaque administration (44 000 emplois sont concernés par cette rubrique) et celles communes aux différentes administrations : gestion du personnel, gestion financière, modernisation. Enfin, la Cour des comptes indique que la catégorie « sujétions particulières » concerne en particulier les agents du Trésor qui

¹⁵⁴ Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel.

exercent des fonctions impliquant des déplacements géographiques et les agents occupant des fonctions liées à la politique de la ville.

La Cour des comptes (op. cit.) relève toutefois quelques dérives dans les critères d'attribution de la NBI. Ainsi, des critères géographiques ont parfois été pris en compte dans l'attribution de la NBI. Dans cet esprit, la NBI est alors allouée aux agents travaillant dans les départements où les taux de vacance des emplois sont élevés de manière à attirer et à fidéliser des agents, ainsi que dans les départements où le coût de la vie est relativement important. Ces critères sont pris en compte en particulier par le ministère de l'Équipement. De plus, la NBI s'est parfois transformée en complément de traitement, répondant alors à des demandes catégorielles de revalorisation des rémunérations. Elle est parfois allouée de manière uniforme à un corps pour compenser le différentiel indemnitaire entre deux corps au sein d'un même ministère.

De plus, la Cour des comptes (op. cit., p. 68) note que les administrations ont trop souvent élargi le nombre de postes éligibles tandis qu'il aurait été préférable de concentrer l'instrument sur quelques postes seulement de manière à ce que ces derniers soient réellement attractifs. La circulaire du 14 décembre 1990 a prévu les montants de points en fonction des catégories d'emploi de la façon suivante :

- de 20 à 50 points majorés pour les emplois du niveau de la catégorie A,
- de 10 à 30 points majorés pour les emplois du niveau de la catégorie B,
- de 10 à 20 points majorés pour les emplois du niveau de la catégorie C.

Or, la moyenne des points effectivement distribués apparaît relativement faible. Pour la catégorie A, la moyenne est même inférieure au niveau plancher¹⁵⁵. En août 1997, les moyennes constatées étaient les suivantes :

- 12,9 points en catégorie C,
- 11,3 points en catégorie B,
- 19,3 points en catégorie A.

¹⁵⁵ Selon la Cour des comptes (op. cit.), cela s'explique par les pratiques du ministère de l'Éducation nationale, lequel a distribué 8 points à chacun des 50 000 directeurs d'école.

GLOSSAIRE

CAP : Commission administrative paritaire

CECRSP : Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

CII : Classement indiciaire intermédiaire

DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

GVT : Glissement vieillesse technicité

IAT : Indemnité d'administration et de technicité

ICF : Indemnité complémentaire de fonctions

IFTS : Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires

IHTS : Indemnité horaire pour travaux supplémentaires

IM : Indice majoré

ISS : indemnité spécifique de service

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

NBI : Nouvelle bonification indiciaire

PLF : Projet de loi de finances

RCB : Rationalisation des choix budgétaires

RMPP : Rémunération moyenne des personnes en place

SMPT : Salaire moyen par tête

TMO : Taux moyen d'objectifs

TMR : Taux moyen réel

TRB : Taux de référence budgétaire

TABLE DES MATIERES

Sommaire	5
Introduction générale	7
PREMIERE PARTIE : LES PRIMES COMME VECTEUR D'UNE CULTURE DE RESULTAT DANS LA FONCTION PUBLIQUE	15
Chapitre I : Les principes de l'administration des personnels.....	17
Section 1. L'importance des règles dans le modèle bureaucratique	18
1.1. La légitimité de la bureaucratie	18
1.2. Les principes organisationnels du modèle bureaucratique	20
1.3. Les règles relatives à la gestion des personnels.....	21
1.3.1. La gestion des personnels dans le modèle bureaucratique	21
1.3.2. Les règles définies par le statut général de la fonction publique	22
1.3.2.1. La neutralité des règles applicables aux fonctionnaires	23
1.3.2.2. La séparation du grade et de l'emploi	24
1.3.2.3. Les principes de recrutement	27
1.3.2.4. La carrière	27
Section 2. L'impersonnalité des règles relatives à la détermination de la rémunération principale.....	28
2.1. Le traitement de base, garant de l'égalité des fonctionnaires	28
2.1.1. Les caractéristiques générales	29
2.1.2. La détermination du traitement	31
2.1.2.1. L'élaboration de la grille indiciaire.....	32
2.1.2.2. Les principes de classement des corps et emplois	35
2.1.2.3. Les différentes séries d'indices	39
2.1.2.4. Le classement actuel	45
2.2. Les compléments de traitement	47
2.2.1. L'indemnité de résidence	47
2.2.2. Le supplément familial de traitement.....	48
Conclusion du premier chapitre	51

Chapitre II : Les transformations de l'administration	53
Section 1. Les limites du modèle bureaucratique	54
1.1. L'analyse sociologique des dysfonctionnements bureaucratiques.....	54
1.2. L'analyse économique de la bureaucratie.....	57
1.2.1. Les fondements de l'analyse de la bureaucratie.....	58
1.2.1.1. L'existence d'un budget discrétionnaire.....	58
1.2.1.2. La théorie des droits de propriété.....	60
1.2.2. Les modèles de comportement bureaucratique	62
1.2.2.1. L'approche du monopole public	62
1.2.2.2. L'approche du marché politique	63
1.2.2.3. Les effets secondaires de l'inefficacité bureaucratique	64
1.2.3. Les conclusions de l'analyse économique de la bureaucratie	64
1.3. L'efficacité des structures organisationnelles bureaucratiques.....	66
1.3.1. Les configurations organisationnelles de H. Mintzberg.....	66
1.3.2. La bureaucratie mécaniste	70
1.3.3. Les dysfonctionnements bureaucratiques.....	71
1.3.3.1. Les problèmes humains.....	72
1.3.3.2. Les problèmes de coordination	72
1.3.3.3. Les problèmes d'adaptation	73
Section 2. La modernisation des administrations	75
2.1. Les facteurs de changement	75
2.2. L'évolution des principes organisationnels des organisations publiques.....	76
Conclusion du deuxième chapitre	89

Chapitre III : Les primes comme moyen de moderniser la fonction publique

..... **91**

Section 1. L'insuffisance de la rémunération principale comme modalité d'incitation à l'effort.....	92
1.1. Le salaire comme incitation au travail	92
1.1.1. L'incomplétude du contrat de travail	93
1.1.2. Les théories du salaire d'efficience	94
1.1.2.1 Les modèles de tire-au-flanc	95
1.1.2.2. Les théories de l'équité	96
1. 2. Les incitations au travail dans une logique de grade : l'analyse d'Aoki.....	99

1.2.1. L'organisation du travail de la Firme J	100
1.2.2. Le système de stimulants.....	101
1.2.2.1. Les règles de rémunération	101
1.2.2.2. Les incitations dans l'entreprise.....	105
1.3. Les incitations dans la fonction publique française	108
1.3.1. La proximité des règles de rémunération de la firme J avec celles de la fonction publique.....	108
1.3.2. L'absence de menace de licenciement	109
1.3.3. La difficulté d'interroger la théorie de l'équité.....	109
Section 2. Le développement des primes et indemnités et le renforcement de la modulation indemnitaire	114
2.1. Le développement du système indemnitaire	114
2.1.1. L'évolution des taux des primes et indemnités	114
2.1.2. Des situations très inégales... ..	117
2.1.2.1... suivant les catégories professionnelles	117
2.1.2.2... suivant les ministères	122
2.1.3. L'essor de l'intéressement dans la fonction publique	124
2.1.3.1. La définition de l'intéressement.....	124
2.1.3.2. Le développement de l'intéressement.....	125
2.2. Le renforcement juridique de la modulation indemnitaire.....	127
2.2.1. La modulation indemnitaire : un dispositif juridique ancien, mais peu exploité	127
2.2.2. Une refonte des régimes indemnitaires	131
2.2.2.1. L'essor de la rémunération au mérite.....	131
2.2.2.2. Les réalisations d'un point de vue juridique	136
Conclusion du troisième chapitre.....	144
Conclusion de la première partie.....	145

DEUXIEME PARTIE : LA FAUSSE PRIVATISATION DE L'ADMINISTRATION	149
Chapitre IV : Les primes comme incitation à l'effort :des discours à la réalité	151
Section 1. Les modèles de rémunération à la performance	152
1.1. La rémunération à la performance absolue et individuelle.....	152
1.1.1. Les avantages de la rémunération absolue et individuelle	152
1.1.2. Les inconvénients de la rémunération absolue et individuelle.....	153
1.2. La rémunération basée sur les performances individuelles relatives : le modèle du tournoi.....	155
1.3. La rémunération basée sur les performances collectives	156
Section 2. La rémunération à la performance dans la fonction publique : un phénomène empiriquement marginal	157
2.1. La prise en compte du niveau d'effort dans la détermination des primes.....	157
2.1.1. La modulation des primes en fonction du niveau d'effort dans quelques administrations	158
2.1.2. L'efficacité incitative des primes	171
2.2. Les responsabilités et la technicité comme critères de différenciation des primes	176
Section 3. Les primes à la performance dans la fonction publique : un phénomène statistiquement marginal.....	189
3.1. La diversité des primes et indemnités	189
3.1.1. La typologie des primes selon la DGAFP	189
3.1.2. Les primes de qualification et de technicité	192
3.1.3. Les indemnités pour sujétions spéciales et risques professionnels	193
3.1.4. Les indemnités d'enseignement et de jury	196
3.2. La répartition des primes et indemnités	197
Conclusion du quatrième chapitre	201

Chapitre V : Les finalités différenciées des primes : complément de traitement et/ou détournement de la grille indiciaire.....	203
Section 1. La volonté de maîtriser les dépenses de la fonction publique : limitation des augmentations générales à la faveur d'augmentations catégorielles.....	204
1.1. La croissance des dépenses de personnel de la fonction publique	204
1.1.1. La croissance des dépenses induites de la fonction publique.....	204
1.1.2. L'accroissement des charges de pension	206
1.1.3. L'augmentation de la masse salariale.....	208
1.1.3.1. L'évolution des effectifs	209
1.1.3.2. L'évolution du salaire moyen	211
1.2. Les moyens mis en œuvre au niveau des dépenses de personnel pour maîtriser les dépenses de la fonction publique	213
1.2.1. La réforme des pensions.....	214
1.2.2. La limitation des charges de rémunération de l'Etat.....	215
1.2.2.1. La réduction du nombre de fonctionnaires.....	215
1.2.2.2. La limitation des augmentations de traitement	216
Section 2. Les primes comme complément de traitement : entre contestation et légitimation	221
2.1. L'opacité fonctionnelle des primes et indemnités.....	222
2.2. La critique des régimes indemnitaires par la Cour des comptes.....	224
2.2.1. La multiplicité des primes et indemnités.....	225
2.2.2. Des primes sans base légale	226
2.2.3. Une gestion contestable.....	228
2.3. La refondation juridique des régimes indemnitaires : processus de légitimation des primes comme complément de traitement	229
2.3.1. La réaffirmation du principe de transparence	229
2.3.1.1. La régularisation du mode de financement des indemnités	229
2.3.1.2. La publicité des textes.....	230
2.3.2. Vers une harmonisation interministérielle des régimes indemnitaires.....	232
2.3.2.1. Une simplification des régimes indemnitaires	232
2.3.2.2. La définition de taux maxima	233

Section 3. Les primes comme réponse aux insuffisances de la grille indiciaire ..	236
3.1. L'augmentation des bas salaires grâce aux mesures catégorielles, le resserrement de l'éventail hiérarchique et la dégradation différenciée du pouvoir d'achat des traitements des fonctionnaires.....	236
3.2. L'insuffisante prise en compte des nouvelles qualifications des fonctionnaires par la grille indiciaire.....	241
3.2.1. L'augmentation des niveaux de formation.....	241
3.2.2. L'évolution de la nature du travail dans la fonction publique.....	248
3.3. La valorisation des qualifications grâce aux mesures catégorielles.....	250
Conclusion du cinquième chapitre	255
Conclusion de la deuxième partie	257
Conclusion générale	259
Bibliographie	265
Annexes	299
Glossaire.....	314
Table des matières.....	314
Table des graphiques	321
Table des tableaux.....	322
Table des encadrés	324

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1. Evolution du montant et du taux des primes et indemnités (1981-2004).....	115
Graphique 2. Evolution des taux des principales composantes des rémunérations d'activité (1981-2004)	116
Graphique 3. Evolution des taux de primes par catégorie socio-professionnelle (1982-2002) .	118
Graphique 4. Taux de primes des cadres en 2003	119
Graphique 5. Taux de primes des professeurs, professions scientifiques et culturelles en 2003	120
Graphique 6. Taux de primes des professions intermédiaires en 2003	121
Graphique 7. Taux de primes des employés et ouvriers en 2003	122
Graphique 8. Taux de primes en pourcentage du traitement des différents ministères en 2003	124
Graphique 9. Evolution des taux des différentes primes en pourcentage des traitements (1988-2004).	199
Graphique 10. Evolution des différentes primes et indemnités (1988-2004)	200
Graphique 11. Evolution des dépenses induites (1991-2004).....	205
Graphique 12. Evolution des effectifs de pensionnés de l'Etat (1991-2004).....	206
Graphique 13. Evolution des effectifs réels et du nombre des emplois budgétaires (1991-2004)	210
Graphique 14. Evolution de la Rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) de 1984 à 2004	212
Graphique 15. Poids relatif des mesures générales et catégorielles dans l'évolution de la RMPP hors GVT (en %) (1984-2004).....	218
Graphique 16 : Evolution des indices de traitements nets 1976-2004	240
Graphique 17 : Sortants du système éducatif selon le plus haut niveau diplôme obtenu de 1980 à 2002	242
Graphique 18 : Répartition des candidats recrutés au niveau externe en 2003 par niveau de diplôme et par catégorie	247

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1. Traitements caractéristiques de la fonction publique au 1 ^{er} juillet 2005.....	46
Tableau 2. Montants mensuels caractéristiques de l'indemnité de résidence au 1 ^{er} juillet 2005	48
Tableau 3. Montants du supplément familial de traitement	49
Tableau 4. Bornes mensuelles du supplément familial de traitement au 1 ^{er} juillet 2005	49
Tableau 5. Répartition du supplément familial de traitement en 2002.....	49
Tableau 6. Les configurations organisationnelles de H. Mintzberg	69
Tableau 7. Proposition de découpage des crédits du ministère de l'Intérieur.....	85
Tableau 8. Valeurs et principes du système traditionnel et de la modernisation managériale ..	88
Tableau 9. Montants annuels de référence de l'indemnité d'administration et de technicité..	140
Tableau 10. Montants moyens annuels des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires en administration centrale	141
Tableau 11. Taux moyens des IFTS en administration déconcentrée	142
Tableau 12. Répartition des primes suivant les taux attribués et suivant les grades - Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale. Administration centrale Emploi	160
Tableau 13. Répartition du reliquat à la préfecture de Chambéry en 2003	161
Tableau 14. Répartition des agents bénéficiaires de la prime de reliquat selon les taux attribués en 2002.....	162
Tableau 15. Montants moyens annuels de la prime de reliquat distribuée depuis 1997	162
Tableau 16. Montants annuels de l'indemnité spécifique de service en fonction du grade et du coefficient individuel en 2003 (en euros) - DDE D'Ille et Vilaine	165
Tableau 17. Taux moyens et maximums annuels de l'IFTS suivant les catégories - CHU de Rennes	169
Tableau 18. Taux annuels de l'indemnité de responsabilité des personnels de direction des établissements publics	170
Tableau 19. Nouveau régime indemnitaire des directeurs d'hôpitaux	170
Tableau 20. Montants annuels de l'indemnité spécifique de service en fonction du coefficient hiérarchique pour un ingénieur des travaux publics de l'Etat	177
Tableau 21. Echelle de responsabilité des agents du cadre d'emploi des attachés territoriaux	181

Tableau 22. Cotation des emplois au conseil général d’Ille et Vilaine.....	184
Tableau 23. Niveau de responsabilité en fonction du nombre de points attribués à l’emploi occupé.....	185
Tableau 24. Projet de cotation des emplois de catégorie B	188
Tableau 25. Projet de cotation des emplois de catégorie C	188
Tableau 26. Evolution des effectifs réels de titulaires civils de l’Etat par catégories	210
Tableau 27. Ecart entre les indices extrêmes de la fonction publique (hors échelle lettre), 1967-2005.....	239
Tableau 28. Taux de sélectivité aux concours en 2004	245

TABLE DES ENCADRES

Encadré 1. La notion de corps.....	25
Encadré 2. Les exceptions au principe de séparation du grade et de l'emploi	26
Encadré 3. Le classement des emplois pilotes	37
Encadré 4. La détermination du traitement brut	40
Encadré 5. La détermination du salaire d'efficiencia	98
Encadré 6. Présentation du modèle de la caution et du modèle à paiement différé	106
Encadré 7. Comparaison des salaires des secteurs publics et privés.....	112
Encadré 8. Propositions de réforme du CECRSP.....	133
Encadré 9. Propositions du rapport Silicani	134
Encadré 10. L'entretien d'évaluation à la DDE d'Ille et Vilaine.....	164
Encadré 11. Régime indemnitaire des agents du conseil général d'Ille et Vilaine.....	182
Encadré 12. La faiblesse de la différenciation au conseil général d'Ille et Vilaine	186
Encadré 13. Le principe de parité dans la détermination des primes	191
Encadré 14. La détermination de quelques primes de qualification et de technicité	192
Encadré 15. La détermination des principales indemnités pour sujétions spéciales.....	195
Encadré 16. Les mesures mises en œuvre dans les ministères étudiés par la Cour des comptes	231
Encadré 17. L'application d'un taux moyen d'objectifs dans les préfectures.....	235