



Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique
No. 5

Formules de gestion de la
haute fonction publique
axées
sur les performances : Les
expériences respectives de
l'OCDE et de différents pays

**Anne Ketelaar,
Nick Manning,
Edouard Turkisch**

<https://dx.doi.org/10.1787/160371110188>



FORMULES DE GESTION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE AXÉES SUR LES PERFORMANCES – LES EXPÉRIENCES RESPECTIVES DE L'OCDE ET DE DIFFÉRENTS PAYS

Anne Ketelaar (DAI Europe), Nick Manning (OCDE) et Edouard Turkisch (OCDE)

* Le présent document s'inspire des témoignages aimablement fournis par les pays de l'OCDE qui ont bien voulu nous répondre (voir appendice 2), ainsi que des discussions tenues lors des réunions d'experts de l'OCDE qui ont été organisées à La Haye, puis à Moscou, en septembre 2006 et février 2007 respectivement (voir listes de participants dans les appendices 4 et 5). Il a également bénéficié de la précieuse contribution de Randhir Auluck (UK National School of Government), Francisco Cardona (Programme SIGMA de l'OCDE), Annie Hondeghem (Université de Louvain), Julio Nabais (Programme SIGMA de l'OCDE), Yana Pavlovskaya (Ministère du développement international, Royaume-Uni), Peter van der Gaast (Ministère de l'Intérieur des Pays-Bas) et Philippe Vermeulen (Services publics fédéraux de Belgique – Personnel et Organisation).

TABLE OF CONTENTS

RÉSUMÉ.....	3
INTRODUCTION.....	6
1. Faut-il mettre l'accent sur les performances du service public dans les pays de l'OCDE ?.....	8
1.1. Définitions	8
1.2. Pressions visant à privilégier la performance au sein de l'OCDE.....	9
1.3. Le revers de la médaille.....	13
2. Performances et hauts fonctionnaires.....	14
2.1. Nominations et promotions : des outils pour favoriser les performances.....	14
2.2. Maintien en poste du personnel compétent	18
2.3. Méthodes de gestion	21
2.4. Au-delà des cas individuels – le système de gestion des performances dans son ensemble	23
3. Aperçu des principaux enseignements	29
4. Analyses par pays.....	30
4.1. Belgique.....	30
4.2. Brésil	34
4.3. Canada	36
4.4. France	44
4.5. Pays-Bas	47
4.6. Afrique du Sud	51
4.7. Royaume-Uni	55
4.8. États-Unis	61
ANNÈXE 1 : DÉFINITIONS / GLOSSAIRE.....	72
BIBLIOGRAPHIE	75
ANNÈXE 2 : POINTS DE CONTACT	81
ANNÈXE 3 : PARTICIPANTS À LA RÉUNION D'EXPERTS DE L'OCDE SUR LA GESTION DES PERFORMANCES TENUE LES 15 ET 16 SEPTEMBRE 2006 À LA HAYE	82
ANNÈXE 4 : PARTICIPANTS À LA RÉUNION D'EXPERTS DE L'OCDE ORGANISÉE SUR LE THÈME « GESTION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE AXÉE SUR LES PERFORMANCES – OPTIONS POSSIBLES POUR LA FÉDÉRATION DE RUSSIE » MOSCOU, 20 FÉVRIER 2007.....	84

RÉSUMÉ

Les méthodes adoptées par les pays membres de l'OCDE pour élaborer des systèmes d'évaluation des performances des hauts fonctionnaires s'appuient le plus souvent sur les bases mises en place au XIX^e siècle. Ces éléments fondateurs garantissent dans une large mesure (mais pas totalement, loin de là) la neutralité apolitique de la fonction publique de la plupart des pays membres dans sa manière de mettre en œuvre la politique gouvernementale. Ils ont aussi contribué à l'élaboration de systèmes de gestion des performances, ce qui n'empêche pas que d'autres voies soient envisageables pour mettre en place de tels dispositifs. Il ressort néanmoins de cet historique que la mise en œuvre ou le transfert de certaines réformes plus récentes et, partant, moins solidement assises – notamment celle qui concerne l'utilisation plus élaborée d'objectifs de performances à des fins de gestion – pourrait nécessiter une réflexion plus approfondie.

La nécessité de procéder dans les pays membres de l'OCDE à des réformes tenant compte des performances découle d'un certain nombre de contraintes bien spécifiques. Le contexte économique a donné une importance accrue à la question de l'efficacité ; par ailleurs, le vieillissement de la population active du secteur public, particulièrement marqué dans la zone OCDE, exige que l'accent soit mis sur la notion de productivité. L'introduction de systèmes de gestion axés sur les performances a été rendue possible, en règle générale, par la capacité des gouvernements de certains pays membres de l'OCDE d'exiger de leurs administrations et de leurs agences qu'elles procèdent à des réformes ; elle découle également en partie de la souplesse des dispositions institutionnelles mises en place dans certains pays, qui *permettent* de telles réformes. Ces motivations et opportunités ne se retrouvent pas dans tous les pays.

Le développement de systèmes d'évaluation axés sur les performances pour les hauts fonctionnaires des pays examinés dans le présent rapport ne s'est pas effectué sans heurts. Les praticiens ont évoqué des cas de tricherie : manipulation des résultats ou astuces comptables en vue d'obtenir des gratifications. Ces témoignages n'ont pas pour objet de proposer l'abandon des mesures ou de la gestion des performances, mais plutôt de préconiser prudence et pragmatisme. Ils montrent en outre qu'il ne faut pas voir un progrès dans *toute* initiative favorable à l'évaluation des résultats et à la création de nouveaux incitatifs pour atteindre les objectifs.

Les principales questions posées aux praticiens pour l'élaboration du présent rapport ont porté sur les systèmes les plus utiles pour l'évaluation des hauts fonctionnaires. Il s'agissait en premier lieu de faire en sorte que ces cadres supérieurs répondent aux critères de performances qui les concernent, et ensuite de mieux faire contribuer leurs agences et ministères à la réalisation des objectifs plus vastes fixés par le gouvernement. Les réponses fournies quant aux moyens d'améliorer les performances correspondent globalement à trois grandes rubriques : modalités de nomination et de promotion, maintien en poste du personnel compétent, et méthodes de gestion comprenant la définition d'objectifs précis liés aux systèmes d'évaluation des performances dans le secteur public.

Les modalités de nomination et de promotion comme moyen de susciter de bonnes performances :

1. La sélection du personnel adéquat est une première condition préalable à l'obtention de performances satisfaisantes. Il ne s'agit pas de décourager toute implication politique au moment de la nomination, mais cet engagement doit être strictement contrôlé ; lorsque les politiciens

interviennent pour beaucoup dans les décisions en matière de personnel, il convient d'exercer une surveillance extérieure plus rigoureuse sur le processus de recrutement et d'imposer des restrictions plus fortes aux activités des fonctionnaires au sein d'un parti politique après leur nomination.

2. Il est probable qu'un haut fonctionnaire sera tout aussi motivé par la perspective d'une promotion et de la reconnaissance de ses pairs et du public que par une possible récompense financière. Le choix de telles mesures pourra s'avérer plus pragmatique en réduisant les incitations à la tricherie. En tout état de cause, il conviendrait de prendre en considération les conclusions de l'évaluation des performances de tout haut fonctionnaire pour l'attribution d'une promotion ou la reconnaissance des résultats obtenus dans sa fonction.
3. Le recours à des contrats de durée déterminée adaptés à la fonction concernée peut constituer une incitation à la performance dans un système axé sur la carrière. Si les praticiens font observer que le nombre de contrats de courte durée a très peu augmenté pour cadres supérieurs, on constate qu'une proportion croissante de fonctionnaires bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée dans le service public peuvent être affectés à un poste donné pour une période limitée avant de revenir à leur fonction antérieure. Ces nominations à durée déterminée peuvent être liées à des critères et objectifs de performance.

Le maintien en poste du personnel compétent : un moyen d'améliorer la performance

1. Il est probablement moins efficace, en termes d'impact sur les performances du secteur public, d'inciter chacun des hauts fonctionnaires à atteindre les objectifs fixés que de s'attacher à conserver le personnel compétent en lui offrant une rémunération et des conditions de travail adéquates.
2. Outre un niveau de rémunération adéquat, la possibilité de prévoir ce qu'ils percevront encourage les fonctionnaires à ne pas quitter un poste jugé sûr. Traitement de base et indemnités garanties devraient constituer l'essentiel de leur rémunération totale.
3. L'offre d'une rémunération adaptée dans un système centralisé suppose que la dichotomie entre la responsabilité de l'organisme chargé de créer de nouveaux postes et l'enveloppe budgétaire fixée par le ministère des Finances soit traitée dans le cadre de la préparation du budget, et que les contraintes budgétaires soient respectées lorsque des postes agréés se libèrent.
4. D'autres éléments de rémunération comptent également pour retenir les personnes qualifiées, notamment les avantages non contractuels/intangibles que sont la sécurité de l'emploi, le prestige, les avantages sociaux et la réputation.

Enfin, les praticiens ont mentionné plusieurs méthodes de gestion susceptibles d'inciter les fonctionnaires à améliorer leurs performances :

1. Étant donné la complexité des liens entre les objectifs de performance au niveau individuel et collectif (gouvernement ou ministère), il importe que la ligne d'action soit clairement définie. Documents et exposés d'information doivent permettre aux hauts fonctionnaires de percevoir les liens entre leurs propres objectifs et les performances attendues aux échelons supérieurs (et, en fin de compte, politiques).
2. Le moyen le plus efficace de procéder à l'évaluation des performances est le dialogue. Bien que les mécanismes de contrôle (parlementaire, notamment) entraînent parfois, de manière automatique, la prise de certaines mesures (sous forme de récompense ou de sanction) si les

objectifs de performance ne sont pas respectés, un tel cas de figure demeure l'exception plutôt que la règle.

3. Si la récompense ou la sanction découle automatiquement de l'évaluation des performances, les risques de manipulation s'accroissent.
4. Un haut fonctionnaire a besoin, pour être effectivement performant, de savoir précisément quels sont les objectifs et d'avoir la possibilité d'un dialogue régulier avec le ministre ou le secrétaire général sur les obstacles rencontrés ou les progrès accomplis.

INTRODUCTION

Le présent rapport expose de manière détaillée les conclusions d'une étude effectuée, à la demande de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sur les liens qui peuvent exister entre les systèmes d'évaluation axés sur les performances individuelles et les méthodes de gestion des performances à des niveaux plus élevés, par exemple à l'échelle d'organismes ou de programmes. Le but consiste à livrer des indications et des enseignements concrets sur les systèmes de mesure des performances des hauts fonctionnaires, à partir des expériences de différents pays et de praticiens, et sur la place à attribuer à ces cadres dirigeants au sein de ce qui pourrait constituer un système intégré de gestion de la performance. Le rapport s'adresse à la fois aux pays qui s'emploient actuellement à adopter ces méthodes, et à ceux qui désirent améliorer les systèmes en vigueur.

Si la question de la gestion des performances au sein des administrations est fréquemment abordée (OCDE : 2005a), gestionnaires et praticiens ne disposent pas d'orientations suffisantes. Les conseils existent quant aux aspects relevant davantage de la microgestion, comme certaines approches ou techniques bien spécifiques (par exemple : définition d'objectifs accessibles au plan individuel ou des exigences à respecter en matière de comptes rendus au niveau des organismes), ou à un niveau plus global ou théorique (par exemple, en ce qui concerne la mesure dans laquelle un domaine particulier du secteur public a adopté une démarche axée sur les performances au lieu de se concentrer, plus traditionnellement, sur le respect des normes et le contrôle des intrants). Les indications restent cependant peu nombreuses concernant la manière dont les différents systèmes d'évaluation des performances des (hauts) fonctionnaires, des agences, des programmes et des secteurs pourraient être intégrés à l'ensemble du secteur public, et le degré de risque d'une absence d'intégration.

Compte tenu de ces éléments, la présente étude se propose de définir les modalités concrètes d'une réflexion sur une évaluation des performances des hauts fonctionnaires, dans le cadre d'une gestion globale des performances à l'échelle de l'administration. Les systèmes de mesure des résultats et les mesures d'incitation constituent le point de départ, mais le présent rapport s'intéresse également aux liens constatés entre ces éléments et d'autres objectifs de performance au sein du secteur public, tels que ceux impartis à un ministère dans le cadre du processus budgétaire ou fixés par un ministère pour un programme du secteur public.

L'étude ci-après s'inspire d'entretiens avec des responsables de la gestion des ressources humaines (GRH), d'études effectuées par l'OCDE et de différents documents. La principale question posée aux professionnels pour l'élaboration du rapport était la suivante : s'agissant des hauts fonctionnaires, quelles sont les méthodes de gestion des performances les plus efficaces pour faire en sorte que ces cadres répondent aux critères établis pour eux et qu'ils mettent à profit les dispositifs mis en place à leur intention afin d'améliorer la contribution des organismes et ministères qui les emploient au respect des normes globales de gouvernance ?

Le rapport examine la situation des pays suivants, membres et non membres de l'OCDE :

- Belgique
- Canada
- États-Unis
- France
- Pays-Bas
- Royaume-Uni
- Afrique du Sud
- Brésil

Ces pays ont été retenus en raison de la diversité de leurs expériences et du temps que les hauts fonctionnaires rencontrés ont généreusement accepté de consacrer à l'enquête pour fournir des informations détaillées sur les méthodes qu'ils appliquent actuellement, entre autres lors des réunions d'experts de l'OCDE tenues à la Haye et à Moscou en septembre 2006 et février 2007 respectivement (voir liste des participants dans les Annexes 4 et 5). D'autres pays sont mentionnés également, sur la base d'informations fournies dans des études menées récemment par l'OCDE concernant les questions de GRH.

Le rapport examine en premier lieu les origines de la gestion des performances et des systèmes d'évaluation des fonctionnaires axés sur les performances dans les pays membres de l'OCDE. Sont abordées ensuite différents problèmes pratiques liés à la mise en œuvre de tels systèmes pour les hauts fonctionnaires. Il importe de souligner ici que les termes « hauts fonctionnaires » désignent les cadres supérieurs de la fonction publique. Il s'agit d'un groupe fluctuant de hauts responsables ayant de vastes compétences en matière de gestion et une bonne connaissance d'ensemble des valeurs et responsabilités du secteur public. Après la section consacrée aux problèmes concrets, le rapport met l'accent sur plusieurs enseignements essentiels à l'amélioration des performances des hauts fonctionnaires, quel que soit le système institutionnel auquel ils appartiennent. La quatrième et dernière section importante du document présente les systèmes d'évaluation basés sur les performances et les méthodes de gestion des performances des pays susmentionnés. Enfin, deux annexes fournissent la liste des points de contact des pays ainsi qu'une bibliographie.

1. Faut-il mettre l'accent sur les performances du service public dans les pays membres de l'OCDE ?

1.1. Définitions

La notion de « *performance* » occupe aujourd'hui une place prépondérante dans tout débat consacré à la gestion publique dans les pays membres de l'OCDE (Schick : 2005). Le terme signifie généralement que l'évaluation des résultats (produits / résultats) et l'amélioration des mesures d'incitation à l'intention des individus ou des organismes sont en quelque sorte réunies dans le cadre d'un même processus. Toutefois, les discussions préalables à l'élaboration du document ont fait apparaître que, pour de nombreux praticiens, le terme s'était quelque peu vidé de son sens en raison de son utilisation abusive et parfois approximative. Sans vouloir prétendre que le cynisme se généralise chez les praticiens, dans les pays membres de l'OCDE comme dans d'autres (bien que ce type de comportement existe dans une certaine mesure), on constate avec une certaine inquiétude que la « performance » est parfois associée à une réforme quelque peu théorique visant à annoncer une approche nouvelle, plutôt qu'à expliquer précisément en quoi cette approche consiste.

Le document emploie les termes suivants¹ :

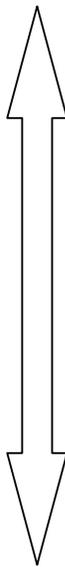
- « *Performances* » : tous rendements, résultats ou autres bilans mesurables d'activités du secteur public.
- « *Indicateurs de performances* » : tous critères d'évaluation de méthodes opérationnelles (par exemple, respect de règles formelles), de résultats (utilisation de moyens, produits ou objectifs publics atteints), ou de ratios plus complexes (efficacité, productivité, efficacité, rapport coût-efficacité). Voir l'Encadré 1, relatif aux différents indicateurs de performance.
- « *Gestion des performances* » : ces termes désignent généralement l'ensemble des procédures mises en œuvre pour définir et mesurer les réalisations, et pour les relier aux mesures d'incitation ou aux sanctions appliquées par un supérieur hiérarchique (organisme ou individu) à l'égard d'un subordonné et souvent associées à une plus grande autonomie de gestion du subordonné.

Les praticiens soulignent qu'indépendamment du niveau – organisme ou individu – le lien entre mesure des performances et recours à des incitatifs ou à des sanctions peut varier considérablement. Les évaluations peuvent résulter d'un *contrôle*, ou d'un *dialogue*, ce qui entraîne des conséquences très différentes². Lorsque la notion de contrôle est prépondérante, la mesure des performances s'effectue directement, et se traduit par des décisions concernant, par exemple, les primes individuelles ou le financement d'un organisme principalement en fonction de cette évaluation, les autres sources d'information n'ayant plus alors qu'un rôle très secondaire. Lorsqu'il s'agit d'un organisme ou d'un ministère, un contrôle parlementaire peut également être prévu. Si, au contraire, c'est le dialogue qui prévaut, l'indicateur de performance ne représente qu'une source d'information à associer à d'autres pour déterminer le niveau de réalisations d'un haut fonctionnaire, d'un organisme ou d'un ministère. D'autres éléments d'information sont pris en considération, par le biais de discussions formelles ou informelles, pour interpréter les indicateurs.

Le présent rapport préfère l'expression « formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances » à « gestion des performances », afin de souligner le fait que les mesures ou indicateurs de rendement ne sont pas toujours liés directement ou formellement à d'éventuels incitatifs ou sanctions. Ces termes s'appliquent à toute pratique supposant la mesure de performances et l'utilisation des données ainsi obtenues aux fins de planification ou de responsabilisation.

Bien que cette notion n'apparaisse pas dans le présent document, il convient de préciser, dans un souci d'exhaustivité, que la « *contractualisation en fonction des performances* » se réfère à des dispositions selon lesquelles on acquiert (plus ou moins) des réalisations auprès d'un fournisseur dans le cadre d'un instrument similaire à un contrat commercial, ce qui sous-entend que l'incapacité de fournir la prestation requise peut inciter à rechercher d'autres fournisseurs ou entraîner d'autres pénalités.

Enfin, le rapport aborde la question de la manipulation des résultats ou des données, réaction délibérée à une mesure d'évaluation.

Encadré 1. Types de mesure de la performance					
Mesures relative-ment simples 	Évaluation des méthodes opérationnelles	Respect de l'autorité déléguée		Respect de toutes les dispositions réglementaires et législatives	
		Style de leadership		Force de la gouvernance et du leadership internes, et maintien de bonnes relations de travail	
		Mesures facilitant la formation et la gestion des changements		Efficacité des arrangements prévus pour favoriser la formation du personnel, l'innovation et la gestion des changements	
		Gestion des ressources humaines		Décisions judicieuses concernant le recrutement et le maintien en place du personnel, et environnement de travail productif	
		Qualité de la gestion		Bonne gestion des ressources opérationnelles, des biens d'équipement et de l'infrastructure des technologies de l'information	
		Promotion/réservation des valeurs		Efficacité des mécanismes visant à diffuser les valeurs du service public	
Mesures complexes	Mesure de résultats individuels	Utilisation des intrants	Quels sont les éléments injectés dans le système ? Quelles sont les ressources utilisées ?		
		Production	Quels sont les produits et services fournis ? Quelle est la qualité de ces produits et services ?		
	Mesure de ratios	Objectifs généraux atteints	Résultats intermédiaires (conséquences directes du rendement)		Ces mesures ne sont valables pour l'évaluation de la performance que s'il existe une relation causale claire entre le rendement d'un individu ou d'un organisme et la mesure concernée ³
			Résultats définitifs (en grande partie imputables au rendement)		
	Efficiency	Coûts/produits			
	Productivité	Produits/moyens			
Mesure de ratios	Rapport coût-efficacité	Efficacité		Produits/résultats (intermédiaires ou définitifs)	
		Moyens/résultats (intermédiaires ou définitifs)			

Source : Tableau élaboré à partir de (Sterck, Van Dooren *et al.* : 2006 ; Van Dooren, Manning *et al.* : 2006a) et d'éléments extraits du Cadre de responsabilisation de gestion du Conseil du Trésor du Canada <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/>.

1.2. Pressions visant à privilégier la performance au sein de l'OCDE

La plupart des pays, membres ou non de l'OCDE – et, de fait, la totalité des pays dont la situation est examinée dans le présent rapport – pratiquent la gestion des performances et mettent en œuvre, pour les hauts fonctionnaires, des formules axées sur les performances. Les réformes entreprises dans le service

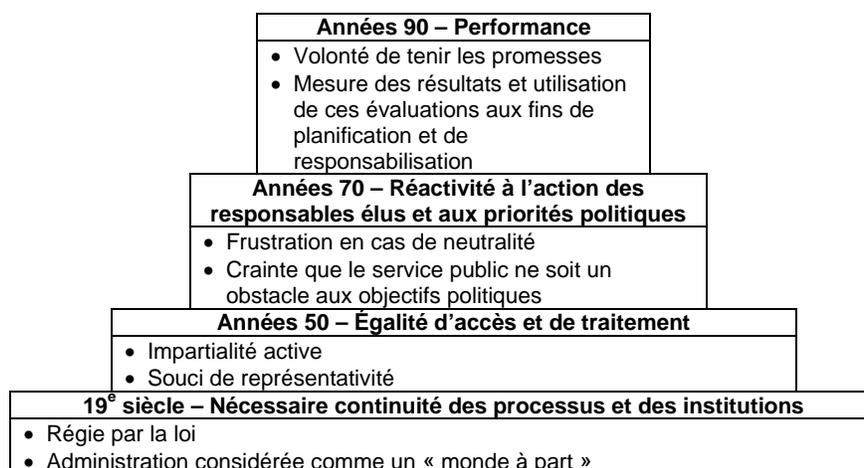
public au cours des décennies écoulées portaient principalement sur l'amélioration des résultats (produits), les prestations de services et l'efficacité, par exemple grâce à des méthodes de budgétisation axées sur les résultats et à l'utilisation (accrue) de mécanismes contractuels avec des prestataires de services et des agences. Ces réformes ont (le plus souvent, mais pas de manière systématique, loin s'en faut) été étendues aux hauts fonctionnaires : ceux-ci font désormais l'objet, dans de nombreux pays, de différentes formes d'accords de performance, fixant les objectifs qu'il leur faut atteindre et influant, à des degrés divers, sur les décisions relatives aux gratifications financières ou aux promotions qui leur sont accordées.

Deux facteurs permettent, en gros, d'expliquer le développement des formules axées sur les performances concernant les hauts fonctionnaires, notamment dans les pays membres de l'OCDE. Le premier est historique, le second plutôt économique. Par ailleurs, le contexte structurel et institutionnel est déterminant pour le succès de la mise en œuvre des réformes dans l'ensemble de la zone OCDE.

1.2.1. Service public : l'évolution des attentes⁴

On constate, avec le temps, une modification des attentes du public et des politiques quant à la manière dont les membres de la fonction publique des pays membres de l'OCDE doivent aborder les tâches qui leur incombent. De façon schématique, l'évolution d'un service public mettant l'accent sur la performance repose sur trois étapes antérieures (voir Figure 1), les fondements établis au 19^e siècle découlant du souci de voir le service public – dans la mesure du possible, en tant qu'instrument politique composé d'individus (partisans) – jouer un rôle de rempart apolitique de la *continuité institutionnelle*. Ces bases ont conduit à un certain degré de stabilité et de continuité dans la fonction publique, favorisé par la viabilité budgétaire à long terme et par une importante (quoique non absolue la plupart du temps) protection juridique contre les traitements arbitraires. Ces éléments placent la bureaucratie à une distance modeste mais décisive de la politique, permettant l'élaboration de normes professionnelles portant sur les fonctions de direction exécutive et de définir des responsabilités clairement distinctes des préoccupations politiques. Les fonctionnaires de nombreux pays membres de l'OCDE ont ainsi eu la possibilité, au fil des années, de servir des administrations de différentes couleurs politiques – voire d'accomplir leur tâche en l'absence temporaire de tout gouvernement – assurant la stabilité, la continuité et, de l'avis du plus grand nombre, la confiance dans les institutions de l'État.

Figure 1. Fondements historiques des systèmes axés sur la performance dans les pays membres de l'OCDE



Source : Inspiré de (Blum *et al.* : 2007).

Il convient pourtant de noter que les pays membres de l'OCDE ne sont pas tous parvenus de la même façon à séparer les responsabilités de l'administration publique et les activités politiques. On observe des différences considérables dans le choix que font les pays d'autoriser ou d'empêcher – et dans quelle mesure – leurs fonctionnaires d'exercer une activité politique, ainsi que de réserver certaines catégories de postes pour des nominations politiques.

Tableau 1. Pays membres de l'OCDE – Le principe de neutralité politique dans les mesures administratives

	Principe de neutralité politique énoncé dans la constitution, la loi ou la réglementation	Limites fixées par la loi administrative à une intervention politique dans les administrations publiques
Nouvelle-Zélande	Oui	Oui
Corée	Oui	--
Belgique	Oui	Oui
Royaume-Uni	Oui	Oui
Danemark	Non	Oui
Suède	Non ^b	En partie ^b
France	Oui	Oui
Pologne	Oui	Oui
États-Unis	Oui	Oui
Mexique	Oui	Oui
Italie	Oui	Oui

Note: Caractères gras = dans ces pays, le principe de neutralité politique est profondément ancré dans les mentalités ou les coutumes.

Note: Pour la Pologne, valide jusqu'à la fin 2006. Depuis la fin 2006, de nouveaux règlements concernant la fonction publique sont entrés en vigueur, de même qu'une nouvelle loi sur l'emploi et les postes de hauts fonctionnaires.

Source : OCDE (2007).

Schick (2005) l'a souligné : compte tenu de ces données historiques, les gouvernements des pays membres de l'OCDE doivent de plus en plus mériter leur légitimité en fournissant effectivement les services promis. De nombreux observateurs ont constaté que la notion de performance est considérée comme fondamentale dans l'État moderne (OCDE : 2007 ; Schick : 2005), ce qui a suscité un déluge de déclarations managériales et politiques sur la mesure de la performance (Pollitt and Bouckaert : 2004).

Il est prouvé que la séparation globale de l'administration publique et de l'action politique constitue l'un des fondements des réformes actuelles en matière de gestion des performances. Lorsqu'il s'avère impossible de maintenir la distinction entre tâches administratives et politiques, les efforts ne sont plus axés sur la mise en œuvre des objectifs de performance, mais visent plutôt à influencer sur la sélection de ces objectifs.

Il importe également de faire observer que l'emploi généralisé du terme « performance » depuis les années 90 ne signifie pas – comme il semble fréquemment le suggérer – que le service public n'était pas performant auparavant. Certes, la quasi-totalité des praticiens qui ont contribué à la présente étude ont été d'accord pour affirmer que le secteur public de leurs pays respectifs ou leurs organismes ont effectivement obtenu de meilleurs résultats (atteignant des objectifs de production ou d'efficacité plus nombreux ou plus exigeants) depuis l'adoption de méthodes plus explicitement axées sur la notion de performance. Ils ont cependant été quelque peu consternés que l'on puisse prétendre que peu d'éléments positifs avaient été enregistrés avant que le terme se généralise, au cours des deux décennies écoulées.

1.2.2. La priorité donnée à la performance fournit l'occasion d'une amélioration de l'efficience et de la productivité

La deuxième impulsion ayant abouti à l'octroi d'une place privilégiée à la performance dans les pays membres de l'OCDE fut d'ordre économique. En 2004, le montant global des dépenses publiques était compris, dans ces pays, entre 36.2% (Corée) et 57.3% (Suède) du PIB. Après une augmentation spectaculaire dans les années qui ont suivi la guerre, il se situe aujourd'hui, dans la plupart des cas, aux environs de 50% du PIB⁷. Cette progression a été favorisée par le développement de l'État-providence : santé, services sociaux, logement social, transports publics, allocations chômage, vieillesse et invalidité. Même dans les pays où l'administration est relativement peu développée, comme aux États-Unis, les fonds que le gouvernement central consacre aux services et aux transferts sociaux en viennent à dépasser les dépenses afférentes aux services publics généraux que sont, par exemple, la défense, le maintien de l'ordre et les infrastructures.

Dans ce contexte de croissance, un grand nombre de gouvernements des pays membres de l'OCDE se sont efforcés, ces 20 dernières années, de limiter leur rôle, notamment en privatisant certaines sociétés en situation de monopole qui fournissaient des services essentiels aux ménages, comme l'énergie, l'eau et les télécommunications, et en remplaçant la propriété par la réglementation. Globalement, cependant, les dépenses n'ont pas diminué : les prestations sociales, pensions et autres transferts prévus par la loi continuent en effet d'augmenter.

À la fin du 20^e et au début du 21^e siècles, avec la prise de conscience généralisée du fait qu'il serait malvenu de persévérer sur la voie des emprunts et des impôts, la nécessité d'un assainissement des finances publiques se fait sentir avec toujours plus d'acuité. Dans le même temps, les projections de l'OCDE montrent que les tensions budgétaires liées au vieillissement de la population s'aggravent constamment. Si les schémas de travail, de départ à la retraite et de productivité demeurent inchangés, le rapport inactifs âgés/actifs dans la zone OCDE passera de 1 pour 3 en 2000 à un peu plus de 2 pour 3 en 2050 (et même à près de 1 pour 1 en Europe).

Le vieillissement des populations se traduit également par une perte considérable de capacités dans la plupart des services publics de l'OCDE ; on s'attend en effet à de très nombreux départs en retraite (OCDE : 2007), c'est-à-dire au départ d'une bonne partie du personnel le plus expérimenté. Il ne sera guère possible, dans la pratique, de remplacer ces personnes en procédant à de simples recrutements, car le secteur privé sera lui aussi confronté à une pénurie de capacités, ce qui risquerait de contraindre le secteur public à augmenter les salaires des personnels les plus compétents. La question de la productivité est donc une priorité pour le secteur public également.

Le contexte économique demande par conséquent qu'une place plus importante soit accordée à l'efficience, tandis que le vieillissement de la population exige que soit privilégiée la productivité. L'élaboration de formules axées sur les performances a permis de définir des objectifs et de créer des incitatifs en vue de leur mise en œuvre.

1.2.3. Les réformes structurelles se heurtent à moins d'obstacles dans certains pays membres de l'OCDE

Le contexte structurel et institutionnel des pays membres de l'OCDE a largement influencé la capacité des gouvernements à réformer. Dans de nombreux cas, la souplesse des structures permet des adaptations, ce qui favorise l'adoption de réformes en matière de performance. Certains gouvernements ont fait preuve d'une grande aptitude à exiger des réformes de leurs ministères et organismes, d'autres ayant plutôt tiré parti de la souplesse des arrangements institutionnels (Manning et Parison : 2003).

Sur le premier point, les institutions ont doté les gouvernements d'outils puissants en vue de réformes globales. Les administrations ayant le contrôle d'un organisme central unique et fort sont souvent parvenues à mener à bien des changements importants. Les gouvernements reposant sur une majorité unipartite sont particulièrement bien placés pour mettre en œuvre des programmes de réforme complexes, qui auraient suscité des tensions au sein d'une coalition. De fait, la centralisation favorise une souplesse considérable. Les pays dont la constitution répartit l'autorité entre différents niveaux de gouvernement ont plus de mal à accomplir des réformes d'envergure et homogènes.

S'agissant du deuxième aspect, les institutions fondamentales et le cadre structurel du secteur public peuvent s'avérer plus ou moins malléables. À titre d'exemple, une direction politique forte a été en mesure, au Royaume-Uni, de modifier radicalement le schéma de l'emploi et les dispositifs de comptes rendus dans le secteur public, et n'a rencontré que très peu d'obstacles législatifs. Cette même souplesse a en outre facilité la suppression de tout un niveau de l'administration, à Londres et dans d'autres régions métropolitaines d'Angleterre – puis l'introduction d'une version modifiée de cet échelon – selon une procédure inconcevable dans d'autres contextes européens.

1.3. *Le revers de la médaille*

Le développement d'approches axées sur les réalisations ne s'est pas fait sans heurts. Les praticiens évoquent des cas de « manipulation »⁸ : tricherie sur les résultats ou astuces comptables en vue de l'obtention de gratifications. Ces témoignages ne plaident pas en faveur d'un abandon de toute mesure ou gestion des performances, mais plutôt de la prudence et du pragmatisme. Ils montrent en outre qu'il ne faut pas systématiquement voir un progrès dans les initiatives favorisant la mesure des résultats et la création de nouveaux incitatifs pour atteindre les objectifs (voir Encadré 2).

On soulignera que le groupe de praticiens interrogés pour les besoins du présent rapport, loin d'être statistiquement représentatif, n'a pas déduit de ces préoccupations que le débat sur la gestion des performances était improductif ou qu'il était impossible d'en gérer les conséquences négatives. Tous ont vu, au contraire, l'intérêt d'une gestion des performances bien structurée. Par ailleurs, ils ont souligné qu'il existait des moyens de limiter les manipulations, par exemple en associant des indicateurs moins facilement mesurables (mesure qualitative) aux objectifs quantitatifs. Les inquiétudes formulées tendent cependant à indiquer que l'enthousiasme et la conviction doivent être tempérés par des essais approfondis, une mise en œuvre consciencieuse et un maximum de souplesse, indispensables à l'efficacité et à la viabilité de la démarche. On constate en effet que les pays qui, comme le Royaume-Uni, ont déjà adopté, avec un certain succès, des systèmes de gestion des performances pour les hauts fonctionnaires, continuent d'adapter, de modeler et de développer ces systèmes pour les échelons moins élevés.

Encadré 2. Il importe de gérer les conséquences perverses de l'évaluation des performances

« Nous avons cherché à savoir si, vu les constatations de démoralisation des fonctionnaires, des conséquences perverses, des pressions injustifiées et d'allégations de tricherie que cela entraînait, il fallait abandonner le principe de mesure des performances. Fallait-il ne plus recourir à des objectifs et à des tableaux de performance afin de permettre aux personnes visées au premier chef par ces objectifs de travailler sans être contraintes par des directives centrales ?

Cette perspective n'est attrayante qu'en apparence. Elle est en fait irréaliste et elle n'est pas souhaitable. En effet, les 20 dernières années au cours desquelles on a mesuré la performance ont entraîné une plus grande responsabilisation et une plus grande transparence, et cela a de la valeur. On dispose désormais d'informations qui ne peuvent pas et ne doivent pas être ignorées. L'ouverture de l'administration publique exige que les citoyens puissent être informés sur la qualité des services qui leur sont fournis. Les fonctionnaires et leurs responsables doivent être tenus de rendre des comptes. Il s'agit de tirer parti de ces évolutions tout en atténuant toute conséquence négative ».

Source : Commission d'enquête sur l'administration publique du Royaume-Uni, 2003, paragraphes 97 et 98.

2. Performances et hauts fonctionnaires

Les praticiens consultés pour l'élaboration du rapport soulignent que les cadres supérieurs de la fonction publique jouent un rôle particulièrement important dans la mise en place de formules axées sur les performances, et ce pour deux raisons. Premièrement, la conception et l'amélioration du système figurent au nombre de leurs responsabilités. Deuxièmement, les résultats qu'eux-mêmes obtiennent dans la gestion des départements/ministères ou organismes qui les emploient, dans les prestations de services relevant de leurs compétences ou dans l'augmentation de la productivité/de l'efficacité, suscitent une attention toujours croissante.

La question principale qui leur a été posée dans le cadre de cet exercice a été la suivante : s'agissant des hauts fonctionnaires, quelles formules axées sur la performance contribuent le mieux à faire en sorte que ces personnels répondent aux normes fixées en la matière et mettent à profit les possibilités offertes par de tels dispositifs pour améliorer le rôle des agences ou départements/ministères qui les emploient en vue de satisfaire aux critères généraux de la fonction publique ?

À propos des moyens propres à induire de meilleures performances chez les hauts fonctionnaires et à contribuer à l'amélioration globale des résultats, les réponses se répartissent en trois grandes rubriques : modalités de nomination et de promotion, maintien en poste du personnel compétent, et méthodes de gestion prévoyant la définition d'objectifs précis liés à des critères de performances généraux pour le secteur public.

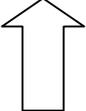
2.1. *Nominations et promotions : des outils pour favoriser les performances*⁹

2.1.1. *Contrôle strict de toute intervention politique*

Faisant écho à une remarque formulée précédemment concernant le degré auquel les formules axées sur les performances s'appuient sur les fondements plus anciens d'une administration politiquement neutre (Figure 1), les praticiens ont souligné que le rendement des hauts fonctionnaires dépend au premier chef de la capacité de sélectionner les bonnes personnes. Toute intervention politique dans le processus de sélection fait généralement l'objet d'une grande vigilance.

Certains pays membres de l'OCDE ont tracé une ligne de démarcation claire entre les cadres supérieurs choisis selon des critères politiques et ceux dont la nomination suit une procédure administrative. Dans d'autres pays, les hauts fonctionnaires sont nommés selon une procédure hybride associant des critères de sélection administratifs, comme le mérite et l'expérience, et des considérations politiques. Aux États-Unis, par exemple, des désignations à caractère purement politique vont de pair avec des nominations obéissant à des critères administratifs.

Tableau 2. Critères de nomination des hauts fonctionnaires dans les pays membres de l'OCDE

	Pays	Les cinq niveaux les plus élevés après le ministre, désigné selon des critères politiques ¹⁰					Conseillers politiques spéciaux hors cadre
		Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	
<p style="text-align: center;">  Critères plutôt politiques Critères plutôt administratifs </p>	États-Unis	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques-hybrides	Politiques-hybrides	Politiques
	Suède ¹¹	Politiques	Politiques	Politiques	Politiques	Adm.	Politiques
	Italie ¹²	-	-	Politiques	Politiques	Adm.	Politiques
	Mexique	Politiques	Politiques	Adm.	Adm.	Adm.	Hybrides
	France	Politiques	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Adm.	--
	Belgique	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Hybrides	Politiques
	Pologne	Politiques	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	--
	Corée	Politiques	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
	Nouvelle-Zélande	Hybrides ¹³	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Hybrides
	Danemark	Hybrides	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
	Royaume-Uni	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Politiques

Notes:

Adm. = administratif.

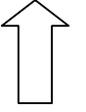
On parle de procédure « hybride » lorsqu'en plus des critères administratifs, des considérations politiques interviennent dans le processus de sélection¹⁴. La procédure suivie aux États-Unis est qualifiée de « politique-hybride » dans la mesure où, parallèlement à des nominations effectuées selon des critères purement politiques, les nominations de hauts fonctionnaires à certains niveaux répondent à des critères administratifs et dans certains organismes, la plupart, sinon la totalité des hauts responsables sont nommés en fonction de considérations politiques.

Note: Pour la Pologne, valide jusqu'à la fin 2006. Depuis la fin 2006, de nouvelles réglementations concernant la fonction publique sont entrées en vigueur, de même qu'une nouvelle loi sur l'emploi et les postes de hauts fonctionnaires.

Source : OCDE (2007).

L'importance de l'intervention politique dans l'un des aspects de la gestion des ressources humaines – en l'occurrence, les nominations – donne une excellente idée de ce que sera cette intervention dans d'autres domaines. Le tableau est, en effet, plus ou moins le même concernant les procédures de licenciement et de promotion.

Tableau 3. Intervention politique dans les décisions relatives au personnel de la haute fonction publique dans la zone OCDE

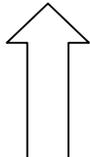
	Pays	Nominations	Révocations	Promotions
<p style="text-align: center;">  Forte intervention politique Faible intervention politique </p>	États-Unis	Forte	Forte	Forte
	Italie	Forte	Forte	Forte
	Mexique	Moyenne	Moyenne	Forte
	France	Moyenne	Moyenne	Moyenne
	Pologne	Moyenne	Moyenne	Moyenne
	Belgique	Moyenne	Moyenne	Moyenne
	Suède	Moyenne	--	--
	Nouvelle-Zélande	Faible	Moyenne	Faible
	Corée	Faible	Faible	Faible
	Danemark	Faible	Faible	Faible
	Royaume-Uni	Néant	Néant	--

Note: Pour la Pologne, valide jusqu'à la fin 2006. Depuis la fin 2006, de nouvelles réglementations concernant la fonction publique sont entrées en vigueur, de même qu'une nouvelle loi sur l'emploi et les postes de hauts fonctionnaires.

Source : OCDE (2007).

Il est cependant très intéressant de constater qu'en cas d'intervention politique plus active dans les décisions relatives au personnel, le processus de recrutement est soumis à un contrôle extérieur plus rigoureux (exemple : audiences d'approbation du Sénat des États-Unis) et les restrictions sont plus fortes quant à la possibilité, pour les fonctionnaires, d'agir de manière partisane après leur nomination. Ainsi qu'il ressort du Tableau 4, plusieurs pays membres de l'OCDE imposent des limites aux activités politiques des fonctionnaires. De même, certains pays restreignent la capacité des politiciens à intervenir dans les questions administratives de routine.

Tableau 4. Restrictions

Plus marquées  Moins marquées	Pays	Restrictions applicables aux activités politiques des fonctionnaires	Restrictions applicables aux activités administratives des hommes politiques
	Corée	Marquées	Marquées
Etats-Unis	Marquées	Modérées	
Pologne	Marquées	Faibles	
Royaume-Uni	Modérées - Marquées	--	
Italie	Modérées	Modérées à marquées	
Mexique	Modérées - Marquées	Modérées	
Nouvelle-Zélande	Modérées	Modérées	
Belgique	Faibles	Faibles	
France	Faibles	Faibles	
Danemark	Faibles	Faibles	
Suède	Faibles	Faibles	

Note: Pour la Pologne, valide jusqu'à la fin 2006. Depuis la fin 2006, de nouvelles réglementations concernant la fonction publique sont entrées en vigueur, de même qu'une nouvelle loi sur l'emploi et les postes de hauts fonctionnaires.

Source : OCDE (2007).

L'application de limitations à l'intervention de politiciens dans le fonctionnement de l'administration et de restrictions aux activités politiques des fonctionnaires est un préalable à l'efficacité des formules axées sur les performances. Lorsqu'il devient impossible de faire la part du politique et de l'administratif dans les tâches et les procédures, le respect de la transparence dans la gestion des performances devient tout aussi difficile car on se préoccupe davantage d'influer sur le choix des objectifs de performance que sur leur mise en œuvre.

2.1.2. La promotion comme mesure d'incitation

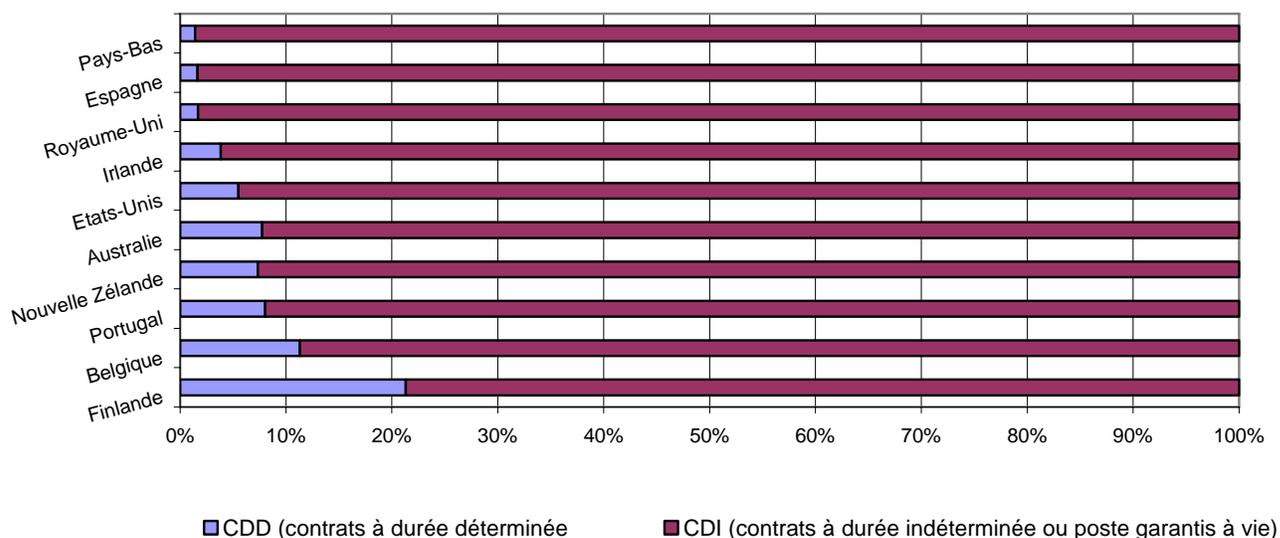
Selon les praticiens, les résultats des évaluations de performance devraient être pris en compte dans les décisions concernant les promotions et dans la reconnaissance professionnelle. Les hauts fonctionnaires seront vraisemblablement motivés tout autant par ce type de gratification qu'ils le sont par les récompenses financières. Ces mêmes praticiens ont souligné que les incitations à la manipulation sont moins importantes lorsque le résultat espéré est un gain de *réputation* que lorsqu'il s'agit d'obtenir un bonus *financier*. La raison en est simple : dès lors que les conséquences touchent à l'image du fonctionnaire, l'effet recherché est réduit à néant par une éventuelle réputation de tricheur auprès de ses pairs.

2.1.3. Recours limité aux contrats d'emploi à court terme pour stimuler la performance

Il importe également de noter que l'adoption d'approches privilégiant la performance n'a pas modifié les pratiques en matière de licenciement. Si certains pays membres de l'OCDE ont introduit les contrats à durée déterminée adaptés à la fonction concernée (Belgique, Pays-Bas), le nombre global de contrats de courte durée n'a pas connu d'augmentation spectaculaire. En Belgique, par exemple, les hauts fonctionnaires affectés aux plus hauts niveaux de l'administration signent un contrat de six ans pour un

poste bien précis, mais ce sont le plus souvent des fonctionnaires de carrière bénéficiant du statut qui s'y rattache. La Figure 2 illustre le nombre de contrats de courte durée, à durée indéterminée ou garantis à vie dans plusieurs pays membres de l'OCDE.

Figure 2. Proportion de contrats à durée déterminée, à durée indéterminée ou garantis à vie dans la fonction publique au niveau national/fédéral en 2004/5



Source : Enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines, 2006.

2.1.4. *Éléments clés concernant les modalités de nomination et de promotion visant à favoriser la performance*

1. La sélection du personnel adéquat est une première condition préalable à l'obtention de performances satisfaisantes. Il ne s'agit pas de décourager toute implication politique au moment de la nomination, mais cet engagement doit être strictement contrôlé ; lorsque les politiciens interviennent pour beaucoup dans les décisions en matière de personnel, il convient d'exercer une surveillance extérieure plus rigoureuse sur le processus de recrutement et d'imposer des restrictions plus fortes aux activités des fonctionnaires au sein d'un parti politique après leur nomination.
2. Les résultats des mesures de la performance des hauts fonctionnaires devraient être pris en compte dans les décisions relatives aux promotions, ainsi que dans la comptabilisation des résultats, car les hauts fonctionnaires en question sont probablement aussi motivés par ces aspects que par les gratifications financières. Les incitations à la manipulation des données sont moins fortes dès lors qu'il s'agit d'obtenir une promotion ou la reconnaissance de ses résultats.
3. Le recours à des contrats de durée déterminée adaptés à la fonction concernée peut constituer une incitation à la performance dans un système axé sur la carrière. Si les praticiens font observer que le nombre de contrats de courte durée a très peu augmenté pour cadres supérieurs, on constate

qu'une proportion croissante de fonctionnaires bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée dans le service public peuvent être affectés à un poste donné pour une période limitée avant de revenir à leur fonction antérieure. Ces nominations à durée déterminée peuvent être liées à des critères et objectifs de performance.

2.2. *Maintien en poste du personnel compétent*

Les praticiens ont souligné que le facteur de performance le plus important dans le secteur public – le maintien en poste du personnel qualifié et compétent – est souvent passé sous silence. La perte constante d'effectifs de qualité annulera, à tout le moins, les bénéfices qui pourraient découler d'une démarche axée sur la performance. Il est donc essentiel de conserver ce personnel, par le biais de compensations et de conditions d'emploi adéquates.

2.2.1. *Prévisibilité de la rémunération*

Le caractère prévisible de la rémunération encourage le personnel compétent à ne pas quitter un emploi sûr. Ainsi qu'il ressort du Tableau 5, dans la plupart des services publics des pays membres de l'OCDE, le salaire de base et la garantie des prestations représentent plus de 95% de la rémunération totale.

Tableau 5. Composantes de la rémunération globale

	Traitement de base (prime d'ancienneté comprise)	Primes/indemnités « garanties »	Rémunération liée à la performance
Allemagne	Actuellement : 99%. Prévision : 92%	-	Actuellement : 1%. Prévision : passage à 8%
Australie ¹⁵	77%	20%	3%
Corée	48%	51%	1%
Espagne	La rémunération des fonctionnaires se présente actuellement comme suit : - Traitement de base : identique dans toutes les administrations. - Rémunération liée au poste : suivant le niveau de la fonction considérée. - Rémunération spéciale : vise à tenir compte de la difficulté propre à un poste donné. - Système d'évaluation des performances : seule existe aujourd'hui la rémunération liée à la productivité de l'employé. Lorsque le Statut de base des fonctionnaires aura été approuvé, un système d'évaluation sur une base plus large sera mis en place.		
États-Unis ¹⁶	77%	22%	1%
Irlande ¹⁷	98%	1%	1%
Italie	Le traitement de base représente la part la plus importante de la rémunération totale, même si dans certaines administrations, l'indemnité « administrative », qui diffère selon les ministères, peut atteindre 35 % du traitement de base.		
Japon ¹⁸	86.6%	13.4%	0%
Mexique ¹⁹	20%	80%	0%
Pays-Bas	90%	7%	3%
Royaume-Uni	Les systèmes et régimes de rémunération sont actuellement si nombreux que toute moyenne est dépourvue de signification, voire impossible à réaliser.		
Suède ²⁰	99.3%	0.7%	0%
Suisse ²¹	94%	0%	Augmentation de 0 à 6%; un bonus lié à la performance pouvant aller jusqu'à 12% peut être payé au maximum de la classe de salaire.

Source : Enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines, 2006.

2.2.2. Rémunération adéquate²²

Les hauts fonctionnaires qui ont contribué au présent rapport ont souligné que les niveaux de rémunération, jugés dans l'ensemble équitables quel que soit le contexte, contribuent probablement pour beaucoup à l'obtention de performances satisfaisantes.

On dispose de peu de données comparatives sur l'ensemble des rémunérations des hauts fonctionnaires dans la zone OCDE, car la plupart des études n'abordent pas les avantages en nature ni les retraites. Le Tableau 6 montre que d'autres aspects de la rémunération ont un rôle tout aussi important dans le maintien en poste du personnel compétent.

Tableau 6. Eléments clés de la rémunération et des avantages des fonctionnaires

		Eléments contractuels		Eléments non contractuels/intangibles
		Financiers	En nature	
Avantages actuels	Avantages de base	Rémunération/traitement de base	Assurance santé	Sécurité de l'emploi, prestige, privilèges sociaux
	Indemnités	Transport, logement, repas, téléphone, déplacements, coût de la vie	Transport, logement, repas, déplacements	Déplacements à l'étranger, formation
Perspectives		Retraite	Logement, terrains, etc.	Réputation, réemploi après le départ en retraite

Source: Tableau inspiré du site Internet consacré par la Banque mondiale à la réforme de l'administration et de la fonction publique, 2007.

S'agissant des avantages financiers actuels, on dispose de certaines données concernant les dispositions institutionnelles qui régissent la rémunération dans les limites du budget global. Il existe deux grands types de dispositions, centralisées ou décentralisées ; dans la pratique, toutefois, il arrive que ces deux catégories de dispositifs soient associées.

De gestion centralisée, les structures de rémunération unifiées permettent d'appliquer des conditions identiques dans l'ensemble du secteur public. Faciles à comprendre pour le personnel, elles sont généralement considérées comme équitables. D'aucuns sont d'avis que de telles dispositions favorisent, certes, des coûts de transaction peu élevés dans les organismes centraux, mais que le prix à payer est une efficacité limitée dans les ministères d'exécution : en effet, il est fréquent que le personnel des échelons inférieurs ait une rémunération supérieure aux taux du marché, et que l'inverse se produise pour les employés les plus qualifiés.

Les systèmes dont la gestion est centralisée présentent un risque supplémentaire. Si un organisme central autre que le ministère des Finances est chargé de la création de postes agréés, et si l'équilibre entre le nombre de fonctionnaires et leur niveau de rémunération n'est pas soigneusement assuré, la croissance des effectifs conduira inévitablement à des rémunérations moins importantes. Cette tension entre le rôle de l'organisme chargé de créer des postes et l'enveloppe budgétaire définie par le ministère des Finances se gère en principe à deux niveaux. Premièrement, de façon très stratégique, la création de postes intervient exclusivement pendant la phase de préparation du budget. Deuxièmement – dans une perspective plus tactique – lorsque les postes agréés sont vacants, le ministère des Finances doit confirmer l'existence des fonds nécessaires à de nouveaux recrutements, ce qui empêche les salaires de base d'atteindre des niveaux trop bas.

Lorsque la détermination des rémunérations est décentralisée et s'effectue au niveau des agences ou des secteurs, la souplesse qui en résulte peut être suffisante pour répondre aux défis particuliers auxquels ces organismes sont confrontés. Dans un système décentralisé, le secteur public peut, en principe, être en

concurrence avec d'autres pour le recrutement de personnes qualifiées sans recourir à une rémunération excessive, car les administrations peuvent exploiter leur connaissance des conditions d'emploi dans le marché du travail qui leur est propre, ce qui permet au secteur public de proposer différents niveaux de rémunération en fonction des compétences. Il s'agit cependant d'un système difficile à faire fonctionner : il exige en effet des capacités importantes au sein du gouvernement, en particulier un service du budget totalement neutre au plan politique, apte à garantir des enveloppes budgétaires crédibles et contraignantes ; il importe en outre que les affectations budgétaires soient effectivement séparées de la négociation salariale, afin que la détermination décentralisée des rémunérations s'inscrive dans des limites d'accessibilité qui soient à la fois fixes et crédibles. Lorsque le processus est décentralisé, toute contestation des décisions – ainsi que la remise en route des négociations budgétaires – ont des conséquences désastreuses. Il faut en outre être déterminé à investir sur le court terme, car la décentralisation augmente les coûts de transaction dans un premier temps, ce qui rend nécessaire la constitution d'un corps de cadres publics disposant des compétences adaptées aux spécificités de l'administration. Un système décentralisé peut, en principe, accroître la concurrence entre les différentes agences du gouvernement, dont chacune s'efforcera d'attirer et de retenir les compétences recherchées – encore que les points de vue divergent sur les répercussions possibles. Certains voient dans cette situation un risque inflationniste, dont la conséquence absurde est que chaque agence du secteur public est tentée de braconner le personnel des autres, aux frais du contribuable. D'autres estiment au contraire qu'il s'agit là d'un bon moyen d'améliorer la rémunération insuffisante des personnels compétents, et que l'attrait d'un meilleur salaire encouragera davantage de fonctionnaires à solliciter une formation adaptée. En favorisant d'importants écarts entre les barèmes de rémunération des agences, les systèmes décentralisés peuvent être à l'origine de difficultés dans les fusions ou restructurations ultérieures, et rendre plus complexe une éventuelle réaffectation de fonctionnaires dans d'autres agences ou administrations.

Faire en sorte que les rémunérations (et la masse salariale) soient à la fois suffisantes et prévisibles est une condition préalable à la stabilité du personnel de la fonction publique et à l'amélioration des performances des (hauts) fonctionnaires.

2.2.3. Eléments clés concernant le maintien en poste du personnel compétent, fer de lance de meilleures performances

1. Il est probablement moins efficace, en termes d'impact sur les performances du secteur public, d'inciter chacun des hauts fonctionnaires à atteindre les objectifs fixés que de s'attacher à conserver le personnel compétent en lui offrant une rémunération et des conditions de travail adéquates.
2. Outre un niveau de rémunération adéquat, la possibilité de prévoir ce qu'ils percevront encourage les fonctionnaires à ne pas quitter un poste jugé sûr. Traitement de base et indemnités garanties devraient constituer l'essentiel de leur rémunération totale.
3. L'offre d'une rémunération adaptée dans un système centralisé suppose que la dichotomie entre la responsabilité de l'organisme chargé de créer de nouveaux postes et l'enveloppe budgétaire fixée par le ministère des Finances soit traitée dans le cadre de la préparation du budget, et que les contraintes budgétaires soient respectées lorsque des postes agréés se libèrent.
4. D'autres éléments de rémunération comptent également pour retenir les personnes qualifiées, notamment les avantages non contractuels/intangibles que sont la sécurité de l'emploi, le prestige, les avantages sociaux et la réputation.

2.3. Méthodes de gestion

Les praticiens interrogés ont en outre mis l'accent sur certaines méthodes de gestion susceptibles d'améliorer les performances des hauts fonctionnaires. Les études consacrées à différents pays donnent un aperçu de la manière dont sont fixés les objectifs afin d'inciter le personnel à satisfaire à des normes exigeantes en matière de résultats. On trouvera ci-après une synthèse des principales conclusions.

2.3.1. Simplicité des objectifs

Les objectifs définis pour les hauts fonctionnaires, ainsi que les évaluations de résultats, semblent porter le plus souvent sur certains domaines bien spécifiques. Les études de cas de différents pays fournissent des exemples détaillés. Les domaines en question sont les suivants :

1. Indicateurs simples :
 - objectifs de politique générale ;
 - moyens utilisés (par exemple : dépenses consacrées à la main-d'œuvre ou à l'achat de biens et services, subventions) pour chaque objectif d'action.
2. Processus mis en œuvre par les services de l'administration :
 - promotion/préservation de valeurs (en particulier par une contribution au service public au sens large) ;
 - efficacité et impact du leadership (en particulier : gestion des relations) ;
 - mesures favorisant la formation et la gestion du changement.

Les mesures de l'efficacité ou de la productivité exprimées en ratios n'apparaissent que rarement dans les accords sur la performance des hauts fonctionnaires. L'Encadré 1 fournit une liste plus complète des domaines qui se prêtent à l'évaluation des performances. Il est cependant difficile de répertorier et d'analyser tous les domaines pour lesquels ce type de mesure serait possible. La majorité d'entre eux nécessitent une approche très nettement axée sur la qualité et l'évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs généraux se révèle fréquemment très approximative, la description de ces derniers étant souvent associée à des termes comme « s'engager à » ou « soutenir ». Il est rare que soit appliqué un système qui ferait intervenir exclusivement les aspects quantitatifs.

2.3.2. Dispositions de nature contractuelle : de plus en plus nombreuses, elles n'ont toutefois qu'un impact limité

S'agissant des membres de la haute fonction publique, il semble que les objectifs et les mesures de performance s'inscrivent souvent dans le cadre d'accords structurés comme des contrats ou des quasi-contrats (Laegrid : 2002). On peut en déduire que les notions de confiance et de collaboration entre les acteurs concernés – plus traditionnelles, plus implicites et moins péremptoires – sont remplacées par des spécifications concrètes, plus strictes, plus formelles et ciblées, liées aux mesures d'incitation²³. Il en résulte une tendance à privilégier la spécification préalable des résultats escomptés, le corollaire étant un glissement du statut classique de fonctionnaire vers un contrat de travail ordinaire. Dans certains cas, toutefois, des quasi-contrats (ou accords) propres à certains postes font le lien entre les objectifs définis pour cette fonction particulière et des mesures d'incitation ou de sanction, tandis que le statut général de fonctionnaire ou un contrat de durée indéterminée garantissent en filigrane la sécurité de l'emploi. Le

Tableau 7 met en évidence les principales caractéristiques des contrats ou quasi-contrats de performance propres à certains postes de la haute fonction publique, pour trois des pays examinés dans la présente étude.

Tableau 7. Accords, contrats ou quasi-contrats de performance dans trois pays

	Belgique	Pays-Bas	Royaume-Uni
Le recours à un accord/contrat propre à chaque poste est-il obligatoire ?	Oui	Oui	Oui
Qui sont les parties au contrat/à l'accord ?	Ministre et fonctionnaire le plus élevé (« président »), « président » et subordonnés immédiats (« niveau N-1 »), et ainsi de suite pour les autres échelons	Ministre et fonctionnaire le plus élevé (Secrétaire général/SG), SG et subordonnés immédiats (Directeurs généraux /DG)	Membre de la haute fonction publique et supérieur hiérarchique
Durée du contrat/de l'accord	Durée du « mandat » ²⁴	Un an	Un an
Contenu du contrat/de l'accord	Objectifs stratégiques et de gestion opérationnelle	Objectifs d'action et de gestion; collaboration; contribution personnelle	Objectifs d'organisation; objectifs relatifs au développement des compétences
Rapport sur la performance	Environ une fois par an	Environ deux fois par an	Une fois par an
Périodicité des évaluations de la performance	Tous les deux/trois ans	Une fois par an	Une fois par an
Responsable de l'évaluation	Évaluation externe et interne	Ministre et SG; SG et DG	Évaluation par la hiérarchie
Lien avec d'autres dispositions axées sur la performance	Lien avec la lettre d'orientation du ministère et avec le budget	Lien possible avec les plans d'organisation et le budget	Lien avec les plans d'organisation : accords de service public et/ou plans d'activité/du service concerné

Source : Annie Hondeghem – exposé présenté lors de la réunion d'experts de l'OCDE consacrée aux formules de gestion des performances des hauts fonctionnaires, organisée par le gouvernement néerlandais, les 15 et 16 septembre 2006 à la Haye.

On n'a aucune certitude quant aux répercussions que peuvent avoir, dans la pratique, les accords et contrats de performance : par exemple, on ignore si le taux de renouvellement des hauts fonctionnaires est aujourd'hui plus important du fait que certains d'entre eux, ayant échoué à atteindre leurs objectifs, sont remplacés par des personnes jugées plus aptes à réussir. Si l'opinion communément admise veut que la tendance générale à adopter des dispositions axées sur les performances ait modifié la culture et l'état d'esprit de nombreux hauts fonctionnaires – y compris, d'après certains, en les incitant à mener des actions et à rechercher des résultats à court terme – il reste possible que l'adoption de contrats ou de quasi-contrats à ce niveau n'ait en réalité guère plus de conséquences qu'une légère évolution des comportements²⁵.

Les accords de performance de la haute fonction publique sont toujours « incomplets », du fait que les objectifs de performance ne sont pas – et ne pourraient probablement pas être – définis avec précision au moment de l'accord initial. Le principal responsable (ministre, directeur général, etc.) a donc la possibilité d'intervenir pendant l'exécution du contrat pour donner des spécifications plus détaillées quant aux résultats escomptés, tout en respectant les conditions générales établies au départ dans le contrat (Williamson : 1975). En dépit d'une évolution vers un « durcissement » des spécifications, c'est vraisemblablement la confiance qui restera le facteur le plus déterminant du maintien dans un poste de la haute fonction publique. Le responsable peut continuer d'accorder sa confiance à un agent en dépit de rapports défavorables sur les performances de ce dernier, ou au contraire la lui retirer malgré des résultats satisfaisants. Les informations relatives aux réalisations du fonctionnaire ne sont qu'un élément parmi d'autres dans le processus d'évaluation et de sanction.

Enfin, pour ce qui concerne les méthodes de gestion, les praticiens consultés ont confirmé les conclusions d'études récentes consacrées aux systèmes de rémunération liée aux résultats (Cardona : 2006 ; OCDE : 2005b). Ces mécanismes n'incitent que très peu le personnel à modifier son comportement (bien que certains effets aient tout de même été constatés), mais leur adoption peut servir de catalyseur en vue d'autres changements dans le domaine de la gestion. Ainsi que le montre le Tableau 5, la part de la rémunération liée à la performance représente rarement plus de 5% du total.

2.4. *Au-delà des cas individuels – le système de gestion des performances dans son ensemble*

2.4.1. *De plus en plus souvent, les objectifs sont définis à différents niveaux*

Au-delà des systèmes de gestion des performances des hauts fonctionnaires, certains documents clés, élaborés pendant le cycle annuel de l'action publique, engagent les agences, les secteurs, voire l'administration tout entière, à atteindre certaines normes de performance, de production, etc. Le Tableau 8 en fournit des exemples.

2.4.2. *La gestion des performances à l'échelle des administrations publiques ne marque pas un retour à la planification centralisée*

En principe, pour chacun des niveaux mentionnés dans le tableau précédent, le degré de réalisation de la performance attendue peut influencer sur les décisions ultérieures en matière de récompense ou de sanction. Toutefois, cela ne se produit que rarement dans la pratique.

La budgétisation axée sur les résultats a souvent pour but de faire en sorte que la performance détermine directement l'affectation des ressources dans la planification budgétaire ; or, cela est difficilement réalisable dans la pratique, pour plusieurs raisons. Premièrement, de nombreux objectifs des administrations publiques sont difficilement mesurables (notamment dans les domaines de la politique étrangère, de la défense nationale, etc.). Deuxièmement, le risque existe de perdre des informations importantes sur les moyens (salaires, formes diverses de consommation intermédiaire, etc.) comme cela a parfois été le cas. En Australie, par exemple, des réformes budgétaires axées sur la performance ont été entreprises pour faciliter les débats parlementaires sur la prise en compte des produits, et même des résultats. Les administrations ont fourni des informations très vastes sur la production et les résultats, alors qu'elles n'ont fourni qu'une information limitée sur les moyens. Le Parlement australien a eu le sentiment de perdre un peu de contrôle sur l'exécutif (Van Dooren et Sterck : 2006b). La troisième raison est peut-être la plus significative : dans la mesure où les évaluations de performances ont une incidence directe sur les ressources réelles, la tentation est forte de manipuler les données. Les dispositifs de gestion des performances dans le domaine de la planification n'aboutissent donc pas systématiquement à une action, mais contribuent à l'instauration d'un dialogue structuré.

Il est par ailleurs possible d'établir un lien entre la gestion des performances et les notions de responsabilisation et de contrôle. Le lien entre les mesures de la production et certaines conséquences – récompense ou sanction automatique selon que les résultats s'avèrent satisfaisants ou décevants – peut en théorie être plus étroit. S'il est vrai qu'une relation directe de cause à effet peut exister dans certains cas, en pratique, d'autres considérations interviennent également si les résultats ne sont manifestement pas à la hauteur des attentes. Pour les contrats de performance et les accords au niveau du service, le prestataire de services est évalué en fonction de la réalisation ou non de la performance promise. Les organisations estiment souvent qu'elles sont traitées de manière injuste parce que l'évaluation ne tient pas compte d'autres sources d'information, comme les influences extérieures sur les moyens et les produits.

Tableau 8. Objectifs axés sur les performances dans le secteur public (à l'exclusion du niveau individuel)

Niveau auquel les objectifs sont fixés	Documents qui :		Comment sont utilisées les informations relatives aux performances
	définissent par avance les résultats escomptés (<i>ex ante</i>)	donnent les résultats du suivi des performances (<i>ex post</i>)	
1. La collectivité/le grand public fixe des objectifs à l'administration	<ul style="list-style-type: none"> Mesure de la performance voulue par les citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> Mesure de la performance voulue par les citoyens Classements, chartes du citoyen Chiffres de production publiés dans les comptes nationaux (voir point 3) 	<p>Les mesures de la production dans les rapports entre l'administration et le public sont souvent associées au pointage des défaillances et à la désignation de « coupables » par le biais de classements, de « chartes du citoyen » et autres. Parmi les exemples, on peut citer les listes d'attente dans les hôpitaux ou les résultats d'examens dans les écoles. Les mesures de la production des administrations publiques qui retiennent l'attention du grand public sont celles qui sont le plus proches de l'idée que les citoyens ou les clients ont droit à un certain niveau ou à une certaine qualité de service. Cette forme d'approche est très courante dans les pays anglo-saxons (Ammons : 2003 ; Dubnik : 1998).</p>
2. Le Parlement fixe des objectifs aux ministres dépensiers et aux programmes	<ul style="list-style-type: none"> Estimations dans les lois de finance Déclarations de politique générale Accords et engagements de service public 	<ul style="list-style-type: none"> Comptes publics Rapports sur la prestation des services publics (par exemple rapports GPRA aux États-Unis, « déclarations de responsabilité ministérielle » dans le cadre des accords de service public au Royaume-Uni) 	<p>Les ministres font des prévisions pour leur ministère, en partie en termes de produits, dont ils sont redevables devant le Parlement. Ces prévisions sont la base des lois de finance ou des lois budgétaires, des déclarations budgétaires et de tout accord de service public soumis par les ministres au Parlement. La non-réalisation des objectifs de production suscite en général un débat qui, bien que peu flatteur pour l'entité concernée, n'équivaudrait pas à une sanction automatique.</p>
3. Le ministre des Finances/ le gouvernement fixe des objectifs aux ministres dépensiers	<ul style="list-style-type: none"> Estimations dans les lois de finance Orientations générales concernant les programmes budgétaires Accords et engagements de service public 	<ul style="list-style-type: none"> Comptes publics Rapports sur la prestation des services publics Rapports <i>ex post</i> de la Cour des comptes 	<p>Dans le cadre de la comptabilité publique, ces estimations jouent un rôle de responsabilisation. Cependant, malgré l'accent mis actuellement sur la « performance » dans le processus budgétaire, les mesures de la production ne sont en pratique d'aucun ou de peu d'intérêt pour la fixation de récompenses budgétaires automatiques ou de sanctions. Dans ce dernier cas, outre la question conceptuelle de savoir si des performances insuffisantes doivent entraîner une hausse ou une baisse des financements, ces mesures supposent que le ministre des Finances soit en position de force pour « punir » d'une manière ou d'une autre les ministères défaillants. Généralement, les gouvernements des pays de la zone OCDE n'accordent pas un tel degré d'autorité au ministre des Finances (Hallerberg et von Hagen, 1997; von Hagen, 1992). La seule chose que celui-ci puisse en principe sanctionner de façon réaliste, ce sont les conséquences budgétaires de modifications incompatibles avec le budget ou avec les enveloppes pluriannuelles.</p>

Niveau auquel les objectifs sont fixés	Documents qui :		Comment sont utilisées les informations relatives aux performances
	définissent par avance les résultats escomptés (<i>ex ante</i>)	donnent les résultats du suivi des performances (<i>ex post</i>)	
4. Le ministre dépensier fixe des objectifs : (a) aux programmes ; ou (b) au service/à l'agence	<ul style="list-style-type: none"> • Plan stratégique/ plan d'entreprise • Plan d'activité • Plan de performance du service • Accords au niveau du service 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports annuels • Contrôle de qualité et inspection 	Au niveau du service ou de l'agence, les mesures de la production donnent des informations pour les divers plans d'activité, mais il est communément admis que ces plans doivent prendre en compte d'autres facteurs non mesurables ou imprévisibles, comme les changements de politique ou de gouvernement, etc. Divers types de contrats de service font appel à des mesures de production. Ils alimentent les débats relatifs à la planification et au budget. Tous font l'objet d'un rapport annuel sous une forme ou sous une autre, aux fins d'examen par les ministères et des destinataires plus larges. Bien que prise au sérieux, l'incapacité à atteindre les objectifs de production indiqués dans les plans et/ou les contrats de service ne peut pas automatiquement donner lieu à des récompenses budgétaires ou à des sanctions.

Source : Tableau inspiré de Van Dooren *et al.* (2006a), avec des commentaires des pays ayant répondu.

Même lorsque la question de la responsabilisation prime, bon nombre d'informations sur les performances contribuent davantage, dans les faits, au dialogue qu'à l'exercice d'un contrôle par le Parlement, le gouvernement ou d'autres autorités. Le risque est évidemment de voir la notion de responsabilisation – comparaison entre les dépenses et les produits/résultats – ramenée plus ou moins à un débat professionnel sans véritables incitations ou sanctions. Telle est d'ailleurs l'intention explicite des promoteurs de l'étalonnage par comparaison, en Allemagne, aux Pays-Bas et au Canada. Les mesures de la production servent à alimenter une discussion volontairement *générale* sur les performances des organisations. Idéalement, les organisations définissent, en fin de processus, des voies à suivre pour améliorer les choses.

2.4.3. *Points clés concernant les méthodes de gestion visant à stimuler les performances*

1. Étant donné la complexité des liens entre les objectifs de performance au niveau individuel et collectif (gouvernement ou ministère), il importe que la ligne d'action soit clairement définie. Documents et exposés d'information doivent permettre aux hauts fonctionnaires de percevoir les liens entre leurs propres objectifs et les performances attendues aux échelons supérieurs (et, en fin de compte, politiques).
2. Le moyen le plus efficace de procéder à l'évaluation des performances est le dialogue. Bien que les mécanismes de contrôle (parlementaire, notamment) entraînent parfois, de manière automatique, la prise de certaines mesures (sous forme de récompense ou de sanction) si les objectifs de performance ne sont pas respectés, un tel cas de figure demeure l'exception plutôt que la règle.
3. Si la récompense ou la sanction découle automatiquement de l'évaluation des performances, les risques de manipulation s'accroissent.
4. Un haut fonctionnaire a besoin, pour être effectivement performant, de savoir précisément quels sont les objectifs et d'avoir la possibilité d'un dialogue régulier avec le Ministre ou le Secrétaire général sur les obstacles rencontrés ou les progrès accomplis.

2.4.4. *Trois cas caractéristiques*

Les entretiens avec les différents praticiens ont fait ressortir trois schémas caractéristiques illustrant le lien qui peut exister entre les accords individuels de performance des hauts fonctionnaires et des dispositions ou systèmes plus globaux (à l'échelle du gouvernement).

1. Formules d'évaluation des résultats des hauts fonctionnaires (absence de dispositif plus global de contrôle des performances ou faiblesse de ce dispositif s'il existe).
2. Dispositif plus global de contrôle des performances (absence de système d'évaluation des résultats des hauts fonctionnaires ou faiblesse de ce système s'il existe).
3. Formules d'évaluation des résultats des hauts fonctionnaires (dans le cadre d'un dispositif plus global de contrôle des performances).

2.4.4.1. Formules d'évaluation des résultats des hauts fonctionnaires (absence de dispositif plus global de contrôle des performances ou faiblesse de ce dispositif s'il existe)

L'examen de la situation dans différents pays montre que ce cas de figure existe encore dans la pratique. Un système généralisé d'évaluation des performances dans l'ensemble du secteur public ne semble pas être une condition préalable à la mise en œuvre de dispositions axées sur les performances pour les hauts fonctionnaires.

De nombreux pans du secteur public s'articulent depuis longtemps autour de budgets privilégiant les intrants et fixant peu d'objectifs de performance, à l'exception de quelques orientations assez vagues énoncées en même temps que le programme de gouvernement. En l'absence d'un dispositif plus général de mesure de la performance, les méthodes d'évaluation indépendantes adoptées pour les hauts fonctionnaires auront une portée nettement plus limitée. Elles s'attachent principalement à la qualité des résultats enregistrés par les agences, et non à l'aptitude de ces dernières à réagir à l'évolution des priorités d'action du gouvernement. Les évaluations ont alors tendance à privilégier une perception plus traditionnelle de la performance, et notamment le respect des procédures et exigences légales. Ce type de situation ne laisse guère de place à la délégation.

Il s'agit là d'un cas de figure de plus en plus rare (par exemple : Brésil). Les discussions tenues avec les praticiens confirment la constatation désormais largement répandue selon laquelle le souci d'améliorer les résultats – c'est-à-dire de fournir les prestations de service promises et de s'adapter rapidement à de nouvelles priorités – est aujourd'hui primordial à tous les niveaux de l'administration, comme l'attestent, de façon particulièrement nette, les discussions budgétaires.

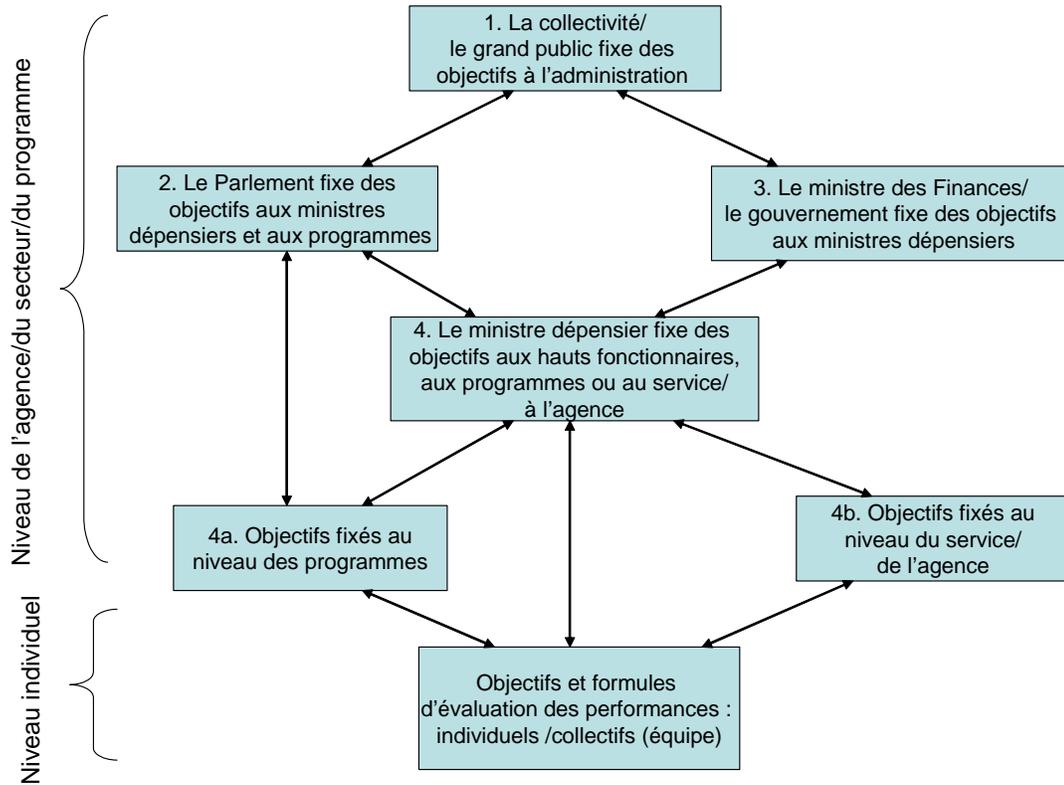
2.4.4.2. Système global de contrôle des performances (absence de système d'évaluation des résultats des hauts fonctionnaires ou faiblesse de ce système s'il existe)

Ni les entretiens avec les praticiens, ni l'examen de la situation dans les pays, n'ont mis en évidence l'existence de ce cas de figure, bien qu'il s'agisse d'une possibilité théorique. Il est difficile d'imaginer comment, dans de telles circonstances, les objectifs mentionnés dans le Tableau 8 et fixés à des niveaux plus élevés, se traduiraient en actes.

2.4.4.3. Formules d'évaluation des résultats des hauts fonctionnaires (dans le cadre d'un dispositif plus global de contrôle des performances)

Il semble que ce cas de figure soit le plus courant pour les hauts fonctionnaires des pays membres et non-membres de l'OCDE. Dans ce contexte, la Figure 3 illustre le labyrinthe dans lequel tout haut fonctionnaire doit se repérer pour se familiariser avec les dispositifs d'évaluation des performances dans le secteur public. Certaines – voire un grand nombre – de ces connexions peuvent ne pas exister dans la pratique.

Figure 3. Liens possibles entre les objectifs de performance



Note : La numérotation correspond à celle du Tableau 8.

Lorsque les modalités de gestion de la performance des hauts fonctionnaires s'inscrivent dans un dispositif plus global, il peut en résulter un effet de cascade jusqu'au niveau individuel. Au Royaume-Uni, par exemple, les accords de service public aident considérablement l'exécutif à fixer les objectifs des différents ministères. Ils font également partie des accords de performance des hauts fonctionnaires, dont ils influencent le contenu. De fait, l'accord de performance du plus haut fonctionnaire de l'État britannique, le Directeur de Cabinet du Premier Ministre, peut réitérer un objectif dont il devra rendre compte de la mise en œuvre. Le *Performance Partnership Agreement* (PPA), document signé par le Directeur de Cabinet et le Secrétaire de Cabinet (qui est aussi le Chef de la fonction publique), définit ces objectifs, ainsi que d'autres, plus spécifiques au Directeur de Cabinet. Par exemple, le PPA du Directeur de Cabinet du ministre des Affaires constitutionnelles pour les années 2004-2006 comprend, entre autres, les objectifs de service public suivants :

- Améliorer les prestations de la justice en portant à 1.2 millions, d'ici à 2005-2006, le nombre de délits pour lesquels un contrevenant est déféré devant les tribunaux ; assurer en outre un meilleur fonctionnement de l'ensemble du système de justice pénale, en insistant sur les domaines dans lesquels les résultats sont les moins bons et en réduisant la proportion de procès inefficaces (CJS PSA 2).
- Augmenter de 3% par an la rentabilité du système de justice pénale, par un accroissement annuel de l'efficacité d'au moins 2%, notamment par la fourniture d'une aide juridique. Ces éléments font partie d'un accord de service public sur l'optimisation des ressources de la justice pénale.

Aux États-Unis, les objectifs stratégiques et opérationnels définis pour une administration peuvent se répercuter directement sur la mission d'un haut fonctionnaire. C'est ainsi que les objectifs énoncés dans le plan stratégique de l'*Office of Personnel Management* (OPM) seront réitérés à l'échelon d'un chef de service de ce même organisme. Le plan stratégique traduit la mission (objectif de résultat) de l'OPM – faire en sorte que le gouvernement fédéral dispose d'un personnel civil efficace²⁶ – en une série d'objectifs concrets dont un haut fonctionnaire sera ensuite chargé d'assurer la mise en œuvre.

De même, au Danemark, le lien est étroit entre les objectifs d'une agence et ceux de son directeur général. Le contrat de ce dernier doit refléter, aux trois-quarts environ, ceux de l'agence²⁷.

Si le lien entre les objectifs d'une administration et ceux de ses fonctionnaires apparaît de façon assez explicite dans les cas du Royaume-Uni et des États-Unis, les accords de travail (*werkafspraken*) en vigueur aux Pays-Bas n'indiquent pas toujours aussi clairement les objectifs du gouvernement. Certains des liens représentés dans la Figure 4 n'existent pas. Les Secrétaires généraux (grade le plus élevé) et Directeurs généraux rédigent leurs propres contrats, en concertation et en accord avec le ministre compétent, en établissant des liens explicites ou implicites avec les objectifs budgétaires ou de résultats. En règle générale, les objectifs fixés pour les Secrétaires généraux et Directeurs généraux varient, pouvant être concrets et mesurables ou vagues et difficiles à évaluer. Dans le système néerlandais, les méthodes d'évaluation des performances des hauts fonctionnaires contribuent dans une large mesure au dialogue, et ne sont que rarement utilisées à des fins de contrôle politique ou hiérarchique²⁸.

Comme indiqué précédemment, le chemin à parcourir pour atteindre les différents objectifs n'est pas toujours clairement tracé – il peut y avoir en outre des mouvements parallèles en cascade. Si l'on se reporte à la Figure 3, par exemple, on constate que les objectifs de programme (4a) peuvent être liés à la fois aux spécifications de performances établies par le ministère (4) et aux objectifs fixés par le Parlement (2), selon une structure forcément « descendante ». Les objectifs fixés au plus haut niveau déterminent ceux qui concernent les échelons inférieurs. Toutefois, le choix des objectifs des échelons subordonnés n'est généralement pas déterminé exclusivement par les instances supérieures. En Belgique, par exemple, les hauts fonctionnaires disposent d'une certaine marge de manœuvre quant aux objectifs individuels, même s'ils sont en réalité limités dans leur choix par l'impératif de compatibilité avec les objectifs de la hiérarchie.

3. Aperçu des principaux enseignements

La totalité des praticiens interrogés ont reconnu les avantages d'un dispositif de gestion des performances bien structuré dès lors qu'il s'agit de motiver le personnel et de faire en sorte que les administrations et les programmes s'adaptent à l'évolution des priorités politiques et de gestion. Les entretiens ont livré plusieurs enseignements clairs à l'intention de ceux qui envisagent la mise en œuvre ou l'amélioration de systèmes axés sur l'amélioration des performances :

1. *En premier lieu, la sélection du personnel adéquat* est une condition indispensable à l'obtention de bons résultats. Il ne s'agit pas d'empêcher toute activité politique, mais de veiller à ce que celle-ci soit gérée avec rigueur. Il s'ensuit par ailleurs que la performance devrait influencer sur les décisions touchant aux promotions, qui motivent probablement tout autant les hauts fonctionnaires que la perspective de récompenses financières.
2. Les praticiens ont souligné que *le maintien en place du personnel compétent et qualifié constitue le principal moteur de la performance dans le secteur public*. La perte régulière de bons éléments fera plus que réduire à néant les gains susceptibles de découler d'un dispositif de gestion de la performance. Il importe donc tout particulièrement de conserver les bons éléments en leur proposant une rémunération et des conditions appropriées.

3. *L'utilisation d'objectifs individuels, dans le cadre des objectifs définis à d'autres niveaux dans le secteur public, peut s'avérer intéressante.* Il importe cependant d'avoir un chemin clairement tracé dans le dédale des objectifs de performance de l'administration, et de garder à l'esprit que la meilleure façon de mettre à profit les mesures de performances est le dialogue plutôt que le contrôle.

De nombreux praticiens ont souligné les risques politiques qu'il pourrait y avoir à tout axer sur la performance. La promesse d'une amélioration des résultats à *l'avenir* peut susciter une intensification du débat public sur des performances *actuellement* insuffisantes, à quelque niveau qu'elles se situent. Ils ont aussi mentionné d'autres risques, dont le moindre n'est pas celui de voir des dispositifs complexes de gestion des performances favoriser, dans des proportions difficiles à gérer, des manipulations de données ou des coûts de transaction excessifs. En revanche, ils ont fait observer que le pragmatisme doit l'emporter sur la pureté, et que l'inaction n'est pas elle-même sans danger. Si la prudence et la modestie s'imposent en ce qui concerne la mise sur pied d'un système d'évaluation des performances plus intégré pour le secteur public, il faut également savoir faire preuve de davantage de détermination lorsque le changement devient indispensable.

4. Analyses par pays

4.1. Belgique

4.1.1. Indications générales

Les accords relatifs aux performances sont entrés en vigueur en 2000, dans le cadre d'une réforme en profondeur de la haute fonction publique. L'introduction des mandats et de contrats à durée déterminée pour les cadres supérieurs avait pour but d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services. À cette fin, les mandats sont liés à des contrats portant sur des objectifs assignés (« plans de management » et « plans opérationnels »). Les titulaires de tels mandats, qui sont nommés pour une durée de six ans, doivent élaborer pour cette période des plans d'activités sur la base desquels leur performance est évaluée à intervalles réguliers. Les postes faisant l'objet de tels mandats sont repris dans le tableau ci-après.

<i>Niveau</i>	<i>Postes</i>
N	Président du Comité de direction d'une agence ou d'un département gouvernemental
N-1	Directeur général
N-2	Directeur
N-3	Directeur régional

Ces changements ont fait de la fonction publique belge une combinaison entre système de carrière et système d'emploi. Si les mandats des hauts fonctionnaires sont de durée limitée et que chaque titulaire doit solliciter le renouvellement de son contrat²⁹, la fonction publique dans son ensemble repose sur le système de carrière, d'autant plus que les candidats extérieurs ne peuvent postuler que les postes de niveaux N et N-1³⁰.

À l'origine il était prévu que le nombre de titulaires de mandat serait de 481 pour la Fonction Publique Fédérale³¹. Ces fonctionnaires ont la haute main sur le budget et les ressources humaines ; ils jouissent d'une certaine latitude quant à la manière d'utiliser le budget qui leur est alloué, mais ils doivent rester dans le cadre des programmes et politiques définis par le gouvernement fédéral, ainsi que des indications préalables des auditeurs financiers.

Les détenteurs de mandats ont essentiellement été recrutés dans la fonction publique elle-même. Tout fonctionnaire de carrière qui prend des fonctions de direction ou de coordination se voit octroyer un congé de son poste dans la structure organique. La réintégration dans ce poste, lorsque l'évaluation d'ensemble de

son action n'est pas satisfaisante, s'accompagne d'une « allocation de réintégration » qui compense (avec une pondération) la différence entre le traitement perçu au titre du mandat qu'il détenait et son (nouveau) traitement dans la fonction publique de carrière. À l'issue de la période de six ans, un titulaire de mandat doit à nouveau poser sa candidature s'il souhaite le conserver, cette obligation n'étant pas requise, comme indiqué plus haut, si l'évaluation d'ensemble du haut fonctionnaire en cause fait état d'une performance exceptionnelle.

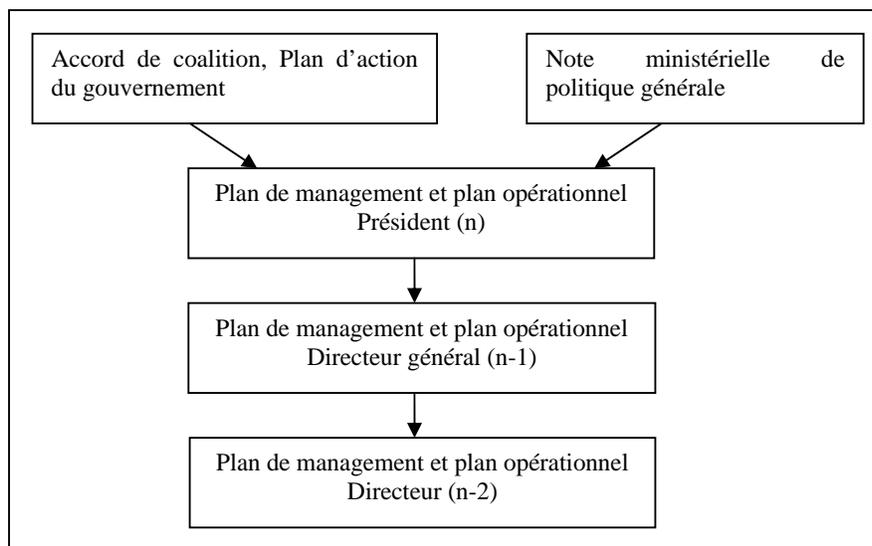
Le recrutement des hauts fonctionnaires repose sur l'évaluation des compétences : contrôle des références fournies, vérification des diplômes, examens et entretiens. C'est une agence gouvernementale, SELOR, qui supervise et contrôle ce processus. Lorsque les évaluations préliminaires sont positives, des entrevues sont organisées avec la Commission de sélection de l'agence ou du département qui souhaite recruter. C'est au ministre ou à la personne qui préside le Comité de direction de l'agence fédérale concernée qu'il appartient de prendre la décision finale en matière de recrutement.

4.1.2. Le système de gestion des performances

Un système intégré de gestion des performances met en relation les objectifs assignés aux différents hauts fonctionnaires et ceux que s'est fixés le gouvernement fédéral. Il incombe aux présidents des agences ou départements d'élaborer des plans de management et des plans opérationnels qui orienteront les activités du département ou de l'agence, tout en les liant personnellement quant aux performances à atteindre, car ils seront tenus pour responsables du succès ou de l'échec enregistré par rapport aux objectifs énoncés dans ces plans. Les fonctionnaires subordonnés au président font reposer leurs propres plans sur ceux convenus par le président. Les plans de management s'inspirent des plans stratégiques (notes d'orientation) des ministres, sur l'accord de coalition gouvernementale, ainsi que sur les plans d'action du gouvernement.

La Figure 4 montre comment les objectifs de performance sont mis en place et répercutés dans la hiérarchie des hauts fonctionnaires fédéraux.

Figure4. Accords de performance aux différents échelons de la Fonction publique belge



Dans le cas de certains organismes subordonnés (institutions publiques d'intérêt général) ou de toutes les agences autonomes (institut de sécurité sociale et organes analogues), il existe entre l'agence et le ministère compétent un accord de gestion qui influe sur les plans de management et les plans opérationnels des fonctionnaires.

4.1.3. Accords de performances au niveau des agences

Les objectifs de performances de l'organisme en cause reposent donc sur ses plans de management et opérationnels ; ces objectifs s'inspirent eux-mêmes des plans stratégiques du département, qui énoncent les objectifs politiques principaux pour la période à venir. Un plan de management peut traduire de manière très directe et explicite les objectifs clés (fixés par le ministre) en objectifs propres à l'agence (et aux fonctionnaires qui y travaillent). Ainsi le Service programmatique fédéral pour le développement durable a lié directement les objectifs stratégiques du ministre et les buts et objectifs du plan de management et du plan opérationnel. Le plan de management comporte un calendrier avec des dates cibles.

Il n'a été procédé à aucune évaluation formelle de la bonne utilisation des plans de gestion, du degré de conformement avec les changements politiques et les réalités administratives, et ainsi de l'adaptabilité et de l'utilité des plans de gestion comme ils sont conçus maintenant. Une évaluation scientifique est à mettre en place pour faire l'inventaire, et pour donner des conseils et des recommandations pour une meilleure gestion sur une base contractuelle. Il semble que ces plans soient rarement mis en pratique après que le ministre les a rédigés et adoptés.

4.1.4. Accords de performances individuels

Le fonctionnaire le plus haut gradé – le « président » – est dans l'obligation, dans les six mois de sa prise de fonction, de mettre au point un plan stratégique et opérationnel. Ces plans se fondent sur la déclaration gouvernementale en matière d'objectifs stratégiques et d'objectifs ministériels. Pour les hauts fonctionnaires relevant du président, les plans de management de leurs supérieurs hiérarchiques représentent également des documents d'orientation quant à leurs propres accords de performances. Dans le cas des fonctionnaires rattachés à des agences ou à des institutions publiques de sécurité sociale, les accords de performances reposent sur l'accord de gestion conclu entre l'organisme en cause et son ministre de rattachement. De tels accords énumèrent des objectifs stratégiques et opérationnels et spécifient les indicateurs qui seront utilisés pour évaluer les réalisations. Les détenteurs de mandat pour des fonctions d'état-major sont dans l'obligation d'élaborer un plan de soutien correspondant au plan de management et au plan opérationnel de leurs supérieurs hiérarchiques.

Les objectifs gouvernementaux et ministériels sont dès lors repris dans les plans de management, en tant qu'objectifs et buts à atteindre. Le président rédige alors son plan, qui est soumis à l'approbation du ministre compétent. Les plans afférents aux fonctions N-1 et N-2 sont examinés et approuvés par le président et le ministre. Ces plans (management et opérationnels) sont considérés comme des accords quant aux performances à atteindre et, à ce titre, comportent des objectifs (moyens/produits), des indicateurs de réalisations, ainsi que des normes et des cibles. Ils peuvent inclure :

- des fiches de projets, avec des indicateurs de performances ;
- des indications quant au personnel nécessaire à l'accomplissement des fonctions en cause ;
- des plans financiers pour les directions.

Les performances sont évaluées par rapport aux objectifs stipulés dans les plans (stratégie, opérations et management). Le fonctionnaire est évalué par son supérieur hiérarchique et le supérieur de ce dernier. Pour les fonctionnaires de très haut niveau (présidence du Comité de direction d'une agence ou d'un département), l'évaluation est effectuée par le ministre, avec l'aide d'une agence extérieure. De telles évaluations ont lieu tous les deux ans (à trois reprises pendant la durée du mandat). Des rencontres supplémentaires d'évaluations informelles peuvent être organisées si le détenteur de mandat et son supérieur en conviennent.

L'examen se fonde en partie sur un formulaire d'auto-évaluation à remplir par le fonctionnaire. Ce formulaire est ensuite commenté lors de la session d'évaluation. Dans la pratique, il s'est avéré malaisé d'inciter les ministres à émettre un jugement sur leurs collaborateurs les plus proches : la mise en œuvre des objectifs, la manière selon laquelle les résultats ont été obtenus, la contribution de l'agent à l'obtention de ces résultats, ainsi que le développement personnel sont censés être les principaux axes de discussion. Le supérieur hiérarchique peut appeler d'autres agents à donner des indications sur la performance du fonctionnaire évalué.

1. Ces évaluations peuvent donner lieu aux appréciations ci-après :

- insatisfaisant ;
- satisfaisant ;
- très bon.

Les critères à respecter pour les évaluations (insatisfaisant ; satisfaisant ; très bon) sont explicités dans un guide rédigé par l'organisme chargé de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale³². L'appréciation accordée figure dans un rapport établi par l'évaluateur et soumis au détenteur du mandat. Pour les hauts fonctionnaires, il n'existe aucune relation entre performance et rémunération. Les décisions consignées dans le rapport peuvent faire l'objet d'un recours.

Si le détenteur d'un mandat n'atteint pas ses objectifs de réalisations pendant son mandat, il peut se voir déchargé de ses fonctions ; s'il s'agit d'un fonctionnaire de carrière, il sera vraisemblablement réaffecté au poste qu'il détenait auparavant. Un rapport d'évaluation négatif portant sur un poste à mandat n'aura pas nécessairement de conséquence quant à la réaffectation à une fonction de carrière détenue précédemment : en fait, la plupart des détenteurs de mandat sont des fonctionnaires de carrière qui se consacrent à ce mandat dans le cadre d'un congé spécial, pendant lequel leur ancien poste leur est « garanti ».

4.1.5. *Avantages et risques*

Introduit en 2000, le système des mandats a mis en place pour les hauts fonctionnaires des contrats de durée déterminée assortis de l'évaluation des performances. Les titulaires de mandat sont tenus d'élaborer des plans de réalisations ou de gestion, sur la base desquels leur performance sera évaluée. Il semble – sans qu'aucune donnée puisse étayer ce point de vue – que l'introduction de tels régimes liés aux performances, et notamment des contrats basés sur les résultats, ait quelque peu altéré la loyauté des fonctionnaires vis-à-vis de la fonction publique dans son ensemble. Cet aspect a été jugé particulièrement préoccupant en Wallonie, ce qui a mené à l'abandon du système dans cette région. On fait valoir qu'un système de carrière comporte davantage d'incitatifs en matière d'engagement et de loyauté. Cela a été apparent à l'échelon fédéral également. En fait, pour faire contrepoids à ce déficit de loyauté, il est prévu de réintégrer certaines fonctions directoriales dans le système de carrière plutôt que de les conserver dans le régime des mandats.

En outre, lors de la réunion de La Haye de septembre 2006, les experts nationaux ont relevé que les plans de management avaient donné lieu à l'élaboration de volumineux documents dont il n'est généralement plus fait usage une fois que le ministre les a approuvés. Il ne s'agit donc pas de documents actifs et leur utilité peut paraître douteuse. Il sera procédé à une évaluation des plans de gestion afin de mieux en cerner les avantages et les inconvénients, de dégager les meilleures pratiques et les opportunités que pourrait présenter le système fédéral belge de mandats et d'accords de performances.

4.2. Brésil

4.2.1. Indications générales

La fonction publique brésilienne se compose de personnels désignés (postes temporaires) et de fonctionnaires de carrière. Ces derniers sont recrutés par concours en fonction de chaque poste à pourvoir. Pour les hauts fonctionnaires, c'est la désignation qui est la règle et ils occupent habituellement des postes de directeurs et de conseillers. Les hauts fonctionnaires fédéraux représentent moins de 3% de l'ensemble du personnel de la fonction publique³³ et, à l'échelon fédéral, 25% des hauts fonctionnaires sont nommés pour des raisons politiques. Les autres sont des fonctionnaires de carrière.

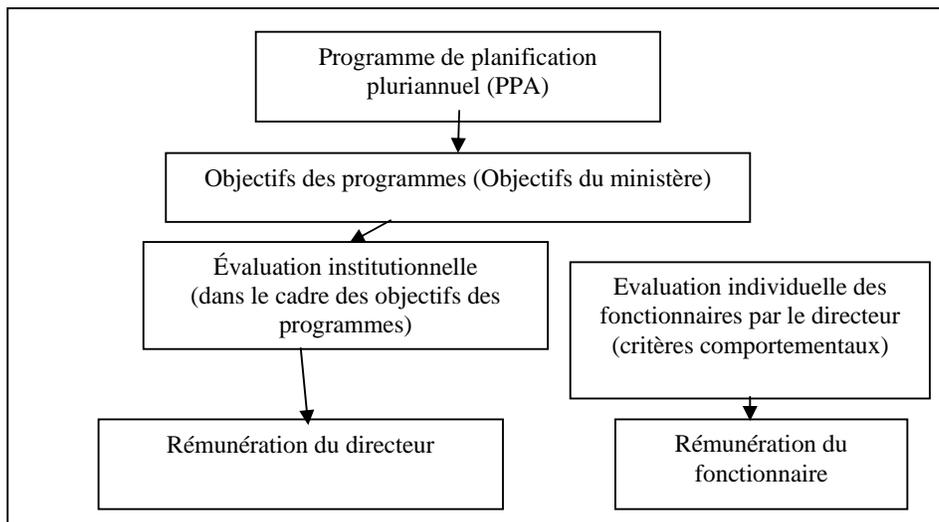
4.2.2. Le système de gestion des performances et les dispositions relatives aux performances des agences

En 1999, dans le cadre d'un programme majeur de réforme administrative, le gouvernement fédéral brésilien a lancé un nouveau Programme de planification pluriannuel (PPA) qui répartissait en près de 400 programmes l'ensemble des objectifs gouvernementaux. Il pouvait s'agir de programmes transectoriels et/ou transministériels. Chaque programme a pour directeur un haut fonctionnaire. Les directeurs sont responsables des résultats de leurs programmes respectifs et leurs noms sont rendus publics. Les objectifs de chaque programme forment donc l'accord de performance pour le haut fonctionnaire en cause et se répercutent sur les échelons de la hiérarchie qui lui sont subordonnés. Le but recherché est d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte, de même que l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques³⁴. En outre, l'introduction des accords de performance, ainsi que l'évaluation individuelle des hauts fonctionnaires, ont servi à améliorer les rémunérations et à récompenser le personnel.

Le travail des hauts fonctionnaires fédéraux est axé sur des objectifs institutionnels et individuels. Les premiers reposent sur le PPA et s'inspirent donc des plans et objectifs gouvernementaux, tant en matière politique que financière. Chaque ministère compte environ 10 à 12 objectifs qui sont communiqués à chaque fonctionnaire par le directeur de « carrière », au nombre de 120 au total.

En plus des objectifs institutionnels, le fonctionnaire doit s'attacher à remplir 10 critères individuels ou comportementaux, par exemple : le travail en équipe. Les hauts fonctionnaires dont la désignation intervient pour des raisons politiques ne sont pas soumis à l'évaluation de leurs réalisations. Cela signifie donc que tous les directeurs ne sont pas évalués par rapport à leurs objectifs individuels (les objectifs institutionnels sont mesurés), et qu'ils ne reçoivent souvent aucune indication quant à leurs compétences. Les performances d'un fonctionnaire lambda (par opposition à un haut fonctionnaire) seront mesurées à raison de 50% pour ses réalisations institutionnelles et de 50% en fonction de critères individuels. Cette évaluation, effectuée par le directeur, est présentée au fonctionnaire afin qu'il la signe et marque ainsi son accord. La Figure 5 indique l'origine des objectifs de l'évaluation.

Figure 5. Accords de performance aux différents échelons de la Fonction publique brésilienne



4.2.3. Modalités régissant les performances individuelles

Le processus de mise en œuvre d'accords sur les performances est relativement structuré. L'évaluation peut revêtir la forme d'un entretien entre le fonctionnaire et son supérieur ; dans d'autres cas, elle peut être effectuée par le directeur. Quoi qu'il en soit, à l'issue du processus, le fonctionnaire signe le document pour confirmer son accord avec l'évaluation. Il n'existe pas de directive formelle quant à la périodicité des évaluations, qui varie selon l'organisme en cause.

Le supérieur hiérarchique a également autorité pour accorder toute récompense financière. L'évaluation des performances des équipes est de plus en plus fréquente au Brésil ; ainsi, lorsqu'il est déterminé que l'équipe a été efficace, l'ensemble de ses membres se verra accorder un bonus par le directeur.

Il n'existe actuellement aucune relation formelle entre les accords de performance et les nominations ou promotions. L'évaluation des réalisations n'est d'ailleurs pas le facteur principal pour les nominations. Néanmoins, les réseaux informels font que les fonctionnaires ayant de bons rapports de notation auront davantage d'opportunités de nomination. Par ailleurs, même si la Constitution stipule qu'un fonctionnaire titularisé (qui dispose néanmoins de sérieuses possibilités de défense) peut perdre son poste s'il est noté négativement, cela ne se produit guère en pratique. La raison pour laquelle une performance insuffisante n'entraîne pas un licenciement tient à ce que l'amendement constitutionnel qui le permettrait n'a pas encore fait l'objet d'un règlement d'application.

Les évaluations avaient été introduites avec l'intention d'accroître la productivité par le biais d'augmentations individuelles de rémunération et, de fait, l'évaluation portant sur les objectifs individuels peut déterminer jusqu'à 50% du traitement d'un fonctionnaire. Dans la pratique, cependant, les augmentations et les bonus sont versés automatiquement. Le lien avec la performance n'a pu être réalisé en raison d'une introduction hâtive du système ; qui plus est, les directeurs et les échelons subalternes n'ont pas bien compris le système et ne se le sont pas approprié.

4.2.4. *Avantages et risques*

Le système brésilien d'évaluation des réalisations a été introduit afin de récompenser le personnel par le biais de majorations de salaires. Cela a suscité une augmentation de l'ensemble des coûts de personnel sans que l'on ait noté une amélioration des performances. Rétrospectivement, on a même constaté plusieurs problèmes quant à la philosophie et à la conception du système :

- la mise en place a été mal préparée ;
- l'évaluation des performances a été utilisée comme un moyen d'augmenter les traitements plutôt que comme un outil de gestion permettant de stimuler le rendement ;
- les buts, procédures et avantages du système d'évaluation n'ont été que partiellement compris, tant au niveau directorial qu'aux échelons subordonnés.

De plus, le gouvernement brésilien a remarqué qu'il était malaisé de relier concrètement la contribution d'un individu à un objectif plus vaste. Une réforme du système d'évaluation est donc menée actuellement, qui portera sur la mise en place d'indicateurs de performances davantage liés au travail en équipe. De tels indicateurs sont déjà utilisés dans les secteurs publics de la santé, où les personnels sont évalués sur la base de leur travail et de leur attitude individuels, mais aussi de l'efficacité de l'équipe. La performance d'une équipe se mesure grâce à des indicateurs d'objectifs associés à des études de satisfaction des clients/utilisateurs. Dans les secteurs publics de la santé, cette méthode a stimulé le travail en équipe, tout en permettant de définir plus clairement les priorités.

4.3. *Canada*

4.3.1. *Indications générales*

Le Canada compte approximativement 4 500 hauts fonctionnaires fédéraux, au nombre desquels figurent les postes suivants :

- sous-ministre ;
- sous-ministre adjoint ;
- directeur général ;
- directeur ;
- directeur adjoint.

Ces postes, qui entrent généralement dans la catégorie des postes cadres, correspondent à des grades de hauts fonctionnaires et de sous-ministres. Ils sont ouverts aux candidats internes et externes³⁵. S'agissant des fonctions de sous-ministre et de sous-ministre adjoint, toutefois, le recrutement s'effectue souvent à partir de réserves de compétences composées de cadres de la fonction publique. Les promotions « accélérées » reposent sur les performances, et sur les références fournies par la hiérarchie, en tenant compte notamment de la capacité du fonctionnaire à atteindre les objectifs définis dans l'accord de performance qui le concerne. Les procédures de promotion rapide sont gérées par l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC).

4.3.2. *Le système de gestion des performances*

Les stratégies et les priorités des différents ministères, définies par le Greffier du Conseil privé (Secrétariat du Conseil des ministres et Cabinet du Premier ministre du Canada), forment l'essentiel des accords de performance (« ententes de rendement ») des cadres supérieurs. Le cycle de gestion des performances s'inscrit dans le cadre du cycle annuel de planification des activités d'une agence ou d'un ministère, qui prévoit les dépenses afférentes aux programmes d'action et en rend compte. La Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) assure la gestion et la planification des ressources, des dépenses et des résultats. Elle informe également le Parlement sur ces questions. L'Architecture d'activités de programmes (AAP) permet aux agences d'élaborer les grandes lignes de leurs objectifs stratégiques et de les lier aux activités et aux coûts des différents organismes.

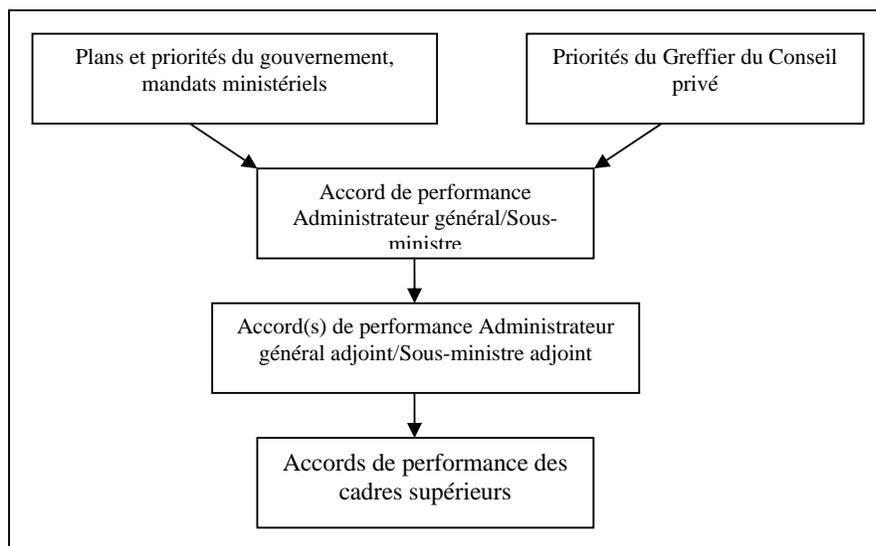
Ce sont l'administrateur général (sous-ministre) et l'administrateur général adjoint (sous-ministre adjoint) qui constituent le lien principal entre les accords de performance des cadres supérieurs et les plans de l'organisation. Le premier joue un rôle prépondérant pour faire en sorte que les différents éléments des accords de performance des organismes et du processus de planification de l'administration soient mis en lumière. Par exemple, il peut souhaiter s'aligner davantage sur l'Accord de gestion ou l'AAP, et statuer sur les priorités pour l'année. Les plans de performance des organismes administratifs sont mis au point avec le Conseil du Trésor et le Parlement. L'administrateur général adjoint élabore un plan d'activité pour son domaine de compétence (qui sera arrimé aux accords de performance de l'administrateur général/du ministre et aux objectifs de l'administration concernée), dont les objectifs se répercuteront tout au long de la chaîne hiérarchique.

Exemples d'objectifs en cascade depuis le niveau du sous-ministre adjoint :

- EX 5 (Sous-ministre adjoint) : conduire le développement d'une stratégie détaillée à l'appui de la mise en œuvre de l'Initiative d'allocation de ressources au sein du ministère.
- EX 3 (Directeur général) : assurer, au sein de la Direction générale, la mise en œuvre de l'Initiative d'allocation de ressources conformément à la stratégie ministérielle.
- EX 1 (Directeur) : mettre au point et fournir une formation efficace propre à faciliter l'utilisation de cet outil d'allocation de ressources.

La Figure 6 montre l'enchaînement en cascade hiérarchique des accords d'un bout à l'autre du dispositif administratif.

Figure 6. Accords de performance aux différents échelons de la fonction publique du Canada



La connaissance des performances de chaque agent d'une administration permet de se faire une idée des performances de cette administration. La relation est donc manifeste entre les objectifs individuels et collectifs.

4.3.3. *Accords de performances au niveau des agences*

Dans les rapports sur les plans et les priorités, soumis à l'examen du Parlement, ministères et organisations exposent leurs résultats stratégiques ainsi que les principaux domaines d'activité découlant des programmes. Ces documents tracent les grandes lignes des principaux objectifs, des activités, des aspects financiers qui s'y rapportent et des nouvelles réglementations. Le schéma général des rapports relatifs aux plans et priorités se présente comme suit :

- Contexte et stratégies : mission et mandat de l'organisation, objectifs de ses programmes et services, principales stratégies retenues pour atteindre ces objectifs, contexte.
- Résultats attendus : les informations sur les performances devraient mentionner les attentes principales en la matière, en insistant sur les objectifs de rendement/résultats.
- Comparaison performances enregistrées/attentes. Cette information devrait rendre compte des principaux résultats obtenus par rapport aux attentes.

Le présent rapport ne mentionne pas nécessairement les objectifs ou indicateurs concernant la bonne mise en œuvre des programmes.

Les résultats stratégiques des programmes d'action sont définis par le biais de l'Architecture d'activités de programmes (AAP) et approuvés par le Conseil du Trésor. L'AAP aide les ministères et agences à déterminer les résultats et activités d'une organisation ; elle établit en outre le cadre d'informations nécessaires à la procédure budgétaire et à la présentation de comptes rendus. Le suivi des données et des résultats est assuré par la Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR), système de gestion financière à l'échelle du gouvernement. Par ailleurs, les rapports ministériels sur le rendement (RMR) des ministères/organisations, accessibles au public, exposent les résultats obtenus et le

montant des dépenses, qui sont également examinés par le Parlement. La contribution et les accords de performance des fonctionnaires alimentent directement le système par le biais de réunions de gestion ou de planification, d'évaluations de performances, etc.

Parmi les documents-clés qui influent sur la détermination et/ou tracent les grandes lignes des objectifs figurent donc :

- la Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) ;
- l'Architecture d'activités de programmes (AAP) ;
- le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) ;
- les plans de rendement ministériel ;
- les comptes rendus ministériels sur les plans et les priorités.

4.3.4. *Accords individuels de performances*

Le Programme de gestion du rendement (PGR) pour les cadres supérieurs a été créé en 1999 ; il s'agit d'un outil de gestion destiné à faciliter l'obtention de résultats (en encourageant la productivité), ainsi qu'à recenser les changements nécessaires en matière de rémunération des hauts fonctionnaires. Ce dernier point est considéré comme important pour permettre au service public d'attirer vers des postes de direction, et de récompenser comme il convient, les cadres supérieurs des secteurs public et privé. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) coordonne et gère le PGR. Elle assure aussi la coordination de l'action du service public, et fournit des orientations sur la diversité, la planification des ressources humaines, les questions de déontologie, etc. De plus, elle supervise les processus de gestion des performances pour chaque administration, et autorise, ou non, le versement de primes de rendement.

Le PGR permet d'arrimer l'action individuelle aux plans d'activité des ministères, dont les programmes et les objectifs sont ainsi liés au rendement de chacun. La totalité des cadres de l'organisation sont tenus de signer un accord de performance écrit³⁶.

Au plan financier, une partie de la rémunération des hauts fonctionnaires est désormais tributaire des résultats obtenus dans les principaux domaines de leur fonction. Un cadre supérieur perçoit une rémunération de base au titre des engagements permanents inhérents au poste qu'il occupe. L'obtention des résultats attendus dans ces domaines, ainsi que la manière dont ils sont obtenus, influent sur les augmentations barémiques (progression dans le grade). En sus de sa rémunération de base, le cadre supérieur peut bénéficier de versements forfaitaires s'il a honoré ses principaux engagements. Ces versements se méritent chaque année et n'ont pas d'incidence sur le salaire de base. On distingue deux sortes de versements forfaitaires : la rémunération à risque et les bonus, dont aucun ne sera accordé au cadre supérieur qui n'aura pas respecté ses engagements permanents : le montant du versement forfaitaire dépend de l'évaluation globale de la performance, pour les engagements permanents comme pour les engagements clés.

Seuls les hauts fonctionnaires qui perçoivent la totalité de la rémunération à risque peuvent bénéficier d'un bonus supplémentaire. La rémunération à risque peut représenter jusqu'à 11% du total. Ce système s'écarte nettement du précédent dispositif de gestion des performances, en place de 1981 jusqu'au milieu des années 90 : la performance conditionnait alors la progression dans l'échelle salariale, mais seuls les agents ayant atteint le sommet du barème pouvaient prétendre à un bonus et les performances étaient

évaluées à l'aune de critères généraux³⁷. En 2000, la part des versements liés aux performances accordés aux cadres supérieurs s'est stabilisée à 7% du budget. Les primes de rendement octroyées dans les ministères/organismes sont financées sur le budget central, et représentent 7% de l'enveloppe salariale globale du ministère ou de l'organisme concerné. Ministères et organismes se sont également employés à adapter les orientations générales du PGR au contexte propre à chaque ministère.

Comme indiqué plus haut, il existe un lien vertical entre les accords individuels de rendement, d'une part, et les plans gouvernementaux et les objectifs ministériels (définis dans les plans d'activités), d'autre part. Ces accords reposent sur :

- les priorités du gouvernement ;
- les priorités du Greffier du Conseil privé ;
- les priorités et les plans de chaque ministère et organisme ;
- les besoins individuels de perfectionnement.

Toute modification apportée au plan d'activité d'un ministère ou d'une agence aura une incidence sur les contrats de performance individuels, qui devront être adaptés en conséquence. De tels changements sont possibles en cas d'événement imprévu, par exemple : épidémie de grippe aviaire (SARS), remaniement ministériel suite à une élection. Un changement de supérieur hiérarchique ou la nomination du haut fonctionnaire concerné à un autre poste peuvent également conduire à une modification des accords de rendement.

L'accord doit définir, pour une période donnée, les résultats attendus et les moyens (compétences) que le haut fonctionnaire devra mettre en œuvre afin de les atteindre. Il est signé par le fonctionnaire concerné et par son supérieur hiérarchique. Ministères et agences peuvent mettre au point leurs propres modèles et systèmes, de sorte que ces accords soient parfaitement compatibles avec l'organisation. En règle générale, l'accord comprendra les éléments suivants :

- *Engagements permanents et/ou engagements clés*

Les engagements permanents sont les principaux résultats à obtenir par le cadre supérieur pour que le ministère puisse réaliser son mandat. Ils sont arrimés aux plans d'activités et/ou aux priorités du ministère. Ils font partie des responsabilités permanentes du poste, qui ne changent normalement pas d'une année à l'autre. Un cycle d'examen du rendement doit comporter au minimum trois engagements permanents et au maximum sept.

Susceptibles de changer d'une année à l'autre, les engagements clés résultent de modifications apportées aux plans d'activités. Un cycle d'examen du rendement doit comporter au minimum un engagement clé et au maximum deux.

- *Mesure des performances (du rendement) : respect des engagements et compétences en leadership*

Les mesures de rendement indiquent le niveau de réalisation des objectifs et décrivent les normes fixées à cet égard. Cela suppose que des données quantifiables soient disponibles. Chaque engagement devrait faire l'objet de une à trois évaluations.

- *Évaluation écrite des résultats enregistrés et niveau de compétence en matière de leadership*
- *Signatures*

Le haut fonctionnaire et son supérieur hiérarchique sont conjointement responsables de l'élaboration de l'accord de performance, ainsi que de l'examen et de l'évaluation formels effectués chaque année. Les cadres supérieurs reçoivent une formation poussée en vue de la conception et de l'utilisation d'accords de performance. Tous les six mois au moins, le cadre supérieur et son supérieur hiérarchique doivent réexaminer cet accord et les progrès accomplis : la mise en œuvre des engagements permanents, la contribution aux activités de l'administration concernée et les compétences sont alors évaluées³⁸. S'agissant des sous-ministres, une auto-évaluation des résultats par rapport aux engagements marque la fin du cycle de performance. Le Greffier du Conseil privé, « évaluateur » officiel du sous-ministre, s'informe auprès d'autres sources à propos de ses performances.

Les niveaux de notation recommandés, ainsi que la rémunération correspondante, sont soumis au gouverneur en conseil par l'intermédiaire du Greffier du Conseil privé. Les niveaux de rendement sont les suivants :

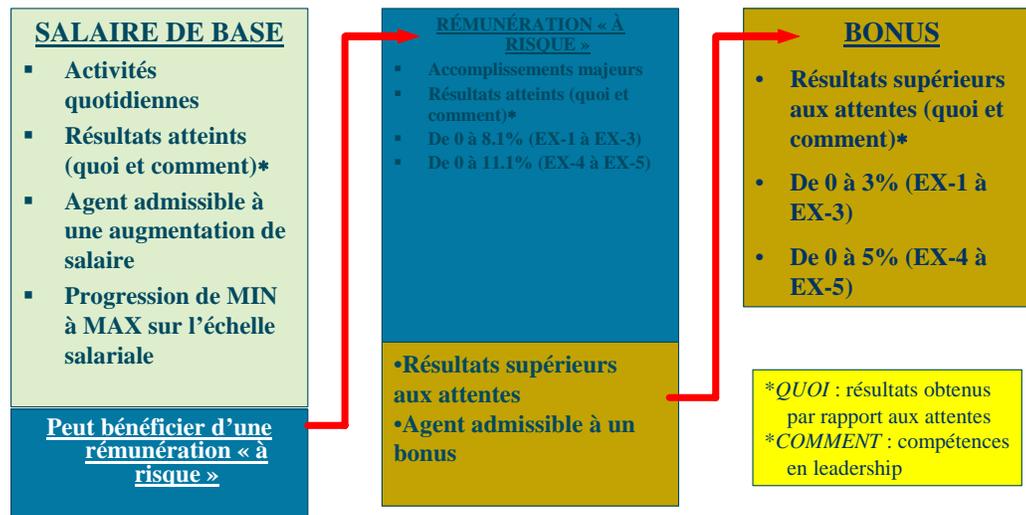
	<i>Description</i>	<i>Observations</i>
Niveau 0	N'a pu être évalué	Occasions insuffisantes de mener à bien les objectifs de performance (par exemple : moins de trois mois dans le poste, long congé sans solde ou long congé de maladie, etc.).
Niveau 1	N'a pas atteint	<ul style="list-style-type: none"> • les résultats sont inférieurs aux normes attendues ; • le cadre supérieur a réalisé certains des engagements, mais a buté sur au moins un des plus importants ; • il a eu constamment de la difficulté à faire preuve des compétences spécialisées et en leadership requises.
Niveau 2	À atteint en partie	<ul style="list-style-type: none"> • a réalisé les engagements les plus importants, mais pas nécessairement la totalité d'entre eux ; • a besoin de se perfectionner dans certains domaines ; • doit améliorer ses compétences spécialisées et en leadership
Niveau 3	À atteint	<ul style="list-style-type: none"> • a réalisé tous ses engagements ; • contribue de façon marquée à la réussite des intervenants et de l'organisation ; • a nettement fait preuve des compétences spécialisées et en leadership.
Niveau 4	À dépassé	<ul style="list-style-type: none"> • a réalisé tous ses engagements et surpassé les attentes quant aux principaux engagements ; • fournit en toutes circonstances des résultats d'une qualité exceptionnelle ; • sert d'exemple pour l'organisation en ce qui a trait aux compétences spécialisées et en leadership.

Dans certains ministères/agences, des réunions hebdomadaires permettent le suivi des résultats concernant les objectifs stratégiques et organisationnels. Les informations présentées lors de ces réunions, qui reposent sur les contributions et résultats individuels, peuvent être utilisées par un cadre pour étayer une évaluation informelle des performances avec les agents responsables. Le personnel doit être en mesure d'indiquer, si les objectifs ne sont pas atteints, les raisons de cette impossibilité. Les cas d'insuffisance des performances doivent être notés et examinés dès que possible.

Dans le Programme de gestion du rendement (PGR), le *QUOI* et le *COMMENT* sont étroitement liés.

Engagements permanents

Engagements clés



Source: Lynn Lemire-Lauzon – exposé présenté lors de la réunion d'experts de l'OCDE sur la gestion de la performance des hauts fonctionnaires, organisée par le gouvernement de la Fédération de Russie, le 20 février 2007 à Moscou.

L'évaluation des compétences en leadership (*COMMENT*) est très étroitement liée à l'évaluation des résultats (*QUOI*), pour les engagements permanents *et* les engagements clés.



Définition des catégories de notation:

- Niveau 4 (À surpassé les attentes) : l'agent sert d'exemple pour l'organisation de par ses compétences en leadership, *notamment pour les aspects « valorisation et gestion des personnes »*.
- Niveau 3 (Objectifs atteints) : a nettement fait la preuve de ses compétences en leadership, *notamment pour les aspects « valorisation et gestion des personnes »*.
- Niveau 2 (Objectifs atteints en partie) : l'agent doit améliorer ses compétences en leadership, *notamment pour les aspects « valorisation et gestion des personnes »*.
- Niveau 1 (Objectifs non atteints) : l'agent a eu constamment de la difficulté à faire la preuve de ses compétences en leadership, *notamment pour les aspects « valorisation et gestion des personnes »*.

Source: Lynn Lemire-Lauzon – exposé présenté lors de la réunion d'experts de l'OCDE sur la gestion de la haute fonction publique axée sur les performances, organisée par le gouvernement de la Fédération de Russie, le 20 février 2007 à Moscou.

Les hauts fonctionnaires disposent d'un nombre limité d'outils pour maintenir en poste et récompenser le personnel dont les performances sont satisfaisantes. Un agent peut progresser rapidement dans les limites de son grade, mais ne peut dépasser le salaire maximum établi. De telles augmentations reposent exclusivement sur la performance. Lorsque le titulaire d'un poste voit sa fonction se développer considérablement, ou en cas de restructuration d'un ministère, une reclassification devient envisageable. Une promotion vers une autre fonction ou un autre poste exige que l'agent concerné ait posé sa candidature (concurrence). Une faible proportion de cadres supérieurs change de poste tous les trois ans, pour cause de promotion ou de mobilité latérale. L'AGRHFPC a mis au point différentes méthodes visant à favoriser la mobilité ascendante des cadres. Ces méthodes privilégient la reconnaissance du talent et le développement des capacités de leadership chez les cadres, ainsi que chez les hauts fonctionnaires susceptibles de devenir sous-ministre ou sous-ministre adjoint. Les agents bénéficiant de ces programmes sont sélectionnés sur la base d'évaluations des performances.

Les hauts fonctionnaires dont les résultats ne répondent pas aux attentes peuvent être remerciés ou transférés à un autre poste. Bien qu'un fonctionnaire puisse être exclu du service public, les procédures d'appel rendent le processus long et fastidieux. En règle générale, un cadre supérieur qui ne respecte pas – parfois pendant plusieurs années d'affilée – les engagements figurant dans l'accord de performance qu'il a signé sera affecté à une nouvelle fonction ou rétrogradé.

4.3.5. *Avantages et risques*

Les accords de performance, établis sur la base des objectifs des ministères, ont le mérite de définir plus clairement les attentes, à la fois pour l'agent et pour son supérieur. Il en résulte que les cadres supérieurs se sentent plus à l'aise dans leur fonction, dont ils perçoivent mieux la contribution aux objectifs globaux.

Toutefois, en raison de sa complexité, le système des accords de performance peut présenter certains risques, et comporte même un inconvénient. En effet, il s'avère souvent difficile de fixer des objectifs SMART *et* des indicateurs. Si l'AGRHFPC s'est efforcée de simplifier le dispositif en limitant à 10 le nombre d'objectifs (ou engagements), il a fallu aux cadres beaucoup de temps et une formation approfondie pour comprendre et assimiler les nouvelles méthodes de gestion de la performance. Il est donc indispensable de laisser au système le temps de se développer.

Les études réalisées en 2000 et 2001 par l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada (APEX) montrent que ceux-ci ont relevé d'autres inconvénients encore :

- les supérieurs hiérarchiques ne sont guère enclins à communiquer leurs propres accords, ce qui gêne la prise en compte des objectifs aux échelons inférieurs ;
- certains accords ne sont signés que peu de temps avant la fin de l'exercice financier : il a donc été constaté, dans plusieurs cas, que les objectifs clés retenus étaient déjà atteints ou en passe de l'être ;
- les travaux menés en équipe ne sont pas reconnus ;
- la notation des performances manque de clarté.

Le gouvernement canadien s'est employé – et s'emploie toujours – à traiter ces questions. Elles sont mentionnées ici pour illustrer le fait que l'adoption d'un nouveau système de gestion de la performance comporte des difficultés, tant en ce qui concerne sa conception que sa mise en œuvre.

4.4. France

4.4.1. Indications générales

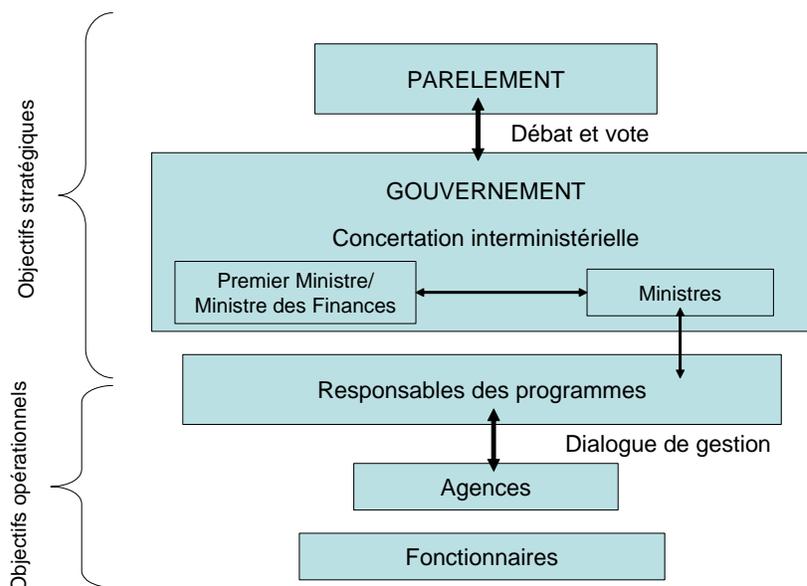
Il n'existe pas de définition légale de la notion de « haut fonctionnaire » dans le service public français. Ces termes couvrent le plus souvent les postes de direction de l'administration centrale et des unités déconcentrées, et englobent les membres des Grands corps administratifs de l'État, issus pour la plupart de l'École nationale d'administration (ENA). Ils peuvent également s'appliquer aux experts membres des Grands corps techniques. Par ailleurs, l'expression ne désigne pas les seuls postes effectivement occupés, mais aussi les réservoirs de compétences composés de fonctionnaires frais émoulus qui n'ont pas encore de fonction d'encadrement³⁹. La multiplicité des définitions, ainsi que leurs nombreux chevauchements, ne permettent pas de connaître précisément le nombre de hauts fonctionnaires en France, qui se situe entre 2 500 et 25 000.

Les hauts fonctionnaires, comme les autres agents de la fonction publique, relèvent du droit public. À certains égards, toutefois, leur situation est différente. C'est ainsi qu'au sommet de l'échelle, par exemple, les directeurs généraux, les directeurs des administrations publiques centrales et d'autres fonctionnaires énumérés dans un décret gouvernemental sont nommés par le gouvernement. Ces nominations, dont le nombre avoisine les 800, sont révocables. Par ailleurs, les postes en question sont également ouverts à des candidats autres que des fonctionnaires de carrière ; ce cas de figure est cependant très rare : sur les 180 directeurs d'administrations publiques centrales, moins de cinq ne sont pas des fonctionnaires de carrière.

4.4.2. Système de gestion des performances

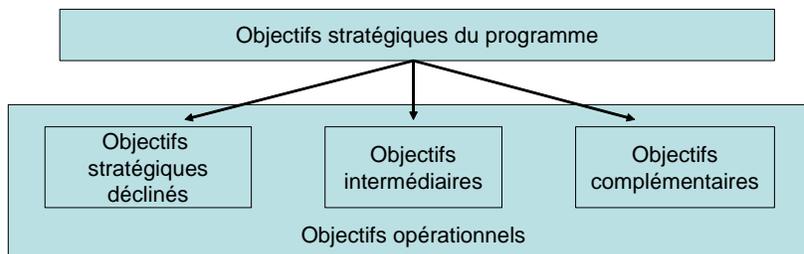
Depuis 2006, les hauts fonctionnaires sont soumis à des évaluations par le biais d'un nouveau système de gestion des performances. Ce dispositif est lié à l'instauration en France, en 2001, d'une procédure budgétaire axée sur les résultats⁴⁰, qui a été pleinement mise en œuvre en 2006. L'objectif global du système de gestion des performances et, plus largement, de cette procédure budgétaire, consiste à renforcer l'évaluation objective des performances de l'État et à accroître l'efficacité des dépenses publiques. La Figure 7 illustre le processus d'intégration des objectifs individuels et collectifs (administrations).

Figure 7. Accords de performances aux différents échelons de la fonction publique en France



Source: La démarche de performance: stratégie, objectifs, indicateurs – Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (2004).

Gestion des performances des programmes



Source: Matt Woods – exposé présenté lors de la réunion d'experts de l'OCDE sur la gestion de la performance, organisée par le gouvernement de la Fédération de Russie, le 20 février 2007 à Moscou.

La nouvelle Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) oblige la totalité des ministères à adopter, à compter de 2006, une budgétisation orientée vers les résultats. Elle exige en outre des ministères et de leurs gestionnaires qu'ils définissent des objectifs de performance, sur la base desquels seront évalués eux-mêmes et les agents chargés de l'exécution des programmes. La nouvelle approche budgétaire a conduit à la création de 40 programmes d'action transversaux, 150 programmes de mise en œuvre de la politique et 500 mesures exposant en détail le contenu des programmes. Il va de soi que cette nouvelle conception des budgets a une incidence sur les processus et procédures de gestion des ministères. Le tableau ci-après donne des exemples d'indicateurs utilisés pour évaluer le fonctionnement des administrations.

<i>Objectif stratégique</i>	<i>Indicateur</i>
Réagir rapidement aux défaillances de déclaration et de paiement des impôts	Proportion de déclarations (impôt sur le revenu et TVA) reçues dans les délais
Inciter les contribuables à s'acquitter volontairement de leurs obligations fiscales	Taux de paiement spontané de l'impôt dans les délais
Inciter les contribuables à s'acquitter volontairement de leurs obligations fiscales	Proportion de déclarations (impôt sur le revenu et TVA) reçues dans les délais

Compte tenu de la relative nouveauté du système, on n'a qu'une expérience concrète limitée de la déclinaison en cascade des objectifs tout au long des chaînes hiérarchiques. En principe, les responsables de la coordination des programmes – qui occupent fréquemment, mais pas systématiquement, des postes de directeurs dans l'administration centrale – définissent les objectifs opérationnels d'une agence en concertation avec les responsables de budgets (chargés du budget opérationnel des programmes concernés) et doivent en assurer la mise en œuvre. Ces objectifs opérationnels sont liés aux objectifs stratégiques d'un programme donné, comme l'ont montré les tableaux ci-dessus. En premier lieu, les objectifs stratégiques sont déclinés en objectifs circonscrits à un service ou à une activité particulière. Des objectifs intermédiaires, ou provisoires, peuvent être fixés afin de faciliter la mise en œuvre. Enfin, des objectifs complémentaires peuvent couvrir d'autres aspects du programme non pris en compte dans les objectifs stratégiques.

Les objectifs (stratégiques et opérationnels) sont ensuite traduits en objectifs et indicateurs de performance. Les objectifs stratégiques sont définis et mesurés en termes d'efficience (optimisation des ressources pour le contribuable), d'efficacité socio-économique (réponse aux attentes des citoyens) et de qualité de service (impact sur l'utilisateur). Les objectifs peuvent être axés sur les produits, les processus, les moyens et les résultats. Ils reflètent les activités aussi bien que des résultats concrets et peuvent donc être portés au crédit des décideurs comme des prestataires de services. Des indicateurs ont été mis au point en 2005 pour la plupart des ministères/administrations.

4.4.3. *Évaluations de performances individuelles*

Si les objectifs établis pour les hauts fonctionnaires et les responsables de programmes portent sur plus d'une année, l'évaluation des performances s'effectue annuellement, conformément au décret adopté en 2002 qui instaure, pour chaque fonctionnaire, un entretien annuel destiné à dresser le bilan des résultats obtenus et de ses besoins en formation. L'entretien d'évaluation se déroule entre le gestionnaire du programme concerné et le haut fonctionnaire, ou, s'il a lieu au plus haut niveau, entre le ministre et le directeur de l'administration centrale. On peut également souligner, à propos des nominations relevant des prérogatives du gouvernement, que les « contrats » fondés sur des objectifs pluriannuels n'ont pas de caractère formel.

Le décret n° 2006-1019 d'août 2006 a introduit une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales. Il a généralisé une phase pilote lancée en 2004 avec 44 volontaires, directeurs d'administrations centrales relevant de six ministères, puis étendue en juillet 2005 à l'ensemble des directeurs de ces administrations.

L'évaluation annuelle des performances des directeurs comporte trois éléments essentiels :

1. Un niveau correspondant aux objectifs basés sur des indicateurs. Ce niveau est directement lié aux indicateurs, et immédiatement mesurable. Les indicateurs peuvent concerner la production ou les résultats. Si le directeur est également responsable d'un programme LOLF d'intérêt général, ses objectifs peuvent être arrimés à ceux du programme général dont il est chargé. S'il n'a pas ce type de responsabilité, des objectifs mesurables peuvent également être définis.

2. Un niveau correspondant à la qualité du service et à la capacité du Directeur d'en assurer l'organisation.
3. Un niveau correspondant à l'évaluation de la hiérarchie (laquelle pourra tenir compte de l'environnement et du contexte dans lesquels les objectifs ont pu – ou non – être atteints).

Le processus d'évaluation, qui s'articule autour de ces trois axes, contribue à l'amélioration des discussions sur ce qu'il convient d'améliorer dans les services. Chaque niveau a autant d'importance que les autres, et l'évaluation sert également à fixer le montant des récompenses accordées aux bons résultats, qui peuvent représenter au maximum 20% de la rémunération totale.

Afin de faciliter la décision du ministre, un comité des rémunérations composé d'au moins trois membres désignés par le ministre, dont le Secrétaire général du ministère et une personne extérieure à ce ministère, analyse les performances du Directeur et formule des suggestions quant à une gratification appropriée.

De piètres performances influent, certes, sur l'importance du bonus, mais elles ont aussi d'autres conséquences. Les directeurs d'administrations centrales étant le plus souvent de hauts fonctionnaires détachés, il peut être mis fin à tout moment à ce détachement. De façon moins spectaculaire, il peut être décidé de ne pas renouveler leur mandat.

4.4.4. Avantages et risques

Cette nouvelle « démarche de performance » peut présenter de nombreux avantages pour l'administration, et permettre d'instaurer une culture de la performance. Elle n'est cependant pas sans risques, notamment si certaines catégories de fonctionnaires voient dans cette évolution une menace à l'encontre de leurs propres intérêts. Il s'avère parfois difficile de faire la distinction entre contributions individuelles et collectives à la réalisation des objectifs. Pour atténuer ce problème, il importe de privilégier l'amélioration du dialogue plutôt que les contrôles, de suivre et évaluer en permanence le processus, et de veiller à ce qu'il soit perçu comme ouvert, transparent et équitable.

Ceci étant, les indicateurs de performance peuvent être considérés comme un signal et un instrument d'amélioration du dialogue en matière de gestion. D'autres avantages méritent d'être mentionnés : meilleure visibilité des objectifs et des tâches des directeurs d'administrations centrales, meilleure communication entre les sphères politique et administrative pour la définition des priorités stratégiques.

4.5. Pays-Bas

4.5.1. Indications générales

Aux Pays-Bas, les hauts fonctionnaires peuvent se répartir en deux groupes principaux : la haute direction (grade 19⁴¹) et la haute fonction publique (grades 15 à 18). Au total, ces deux groupes comptent environ 800 personnes qui occupent les postes ci-après :

- secrétaire général ;
- directeur général ;
- directeur.

La nomination à ces postes intervient à l'issue de concours ouverts aux candidatures internes et externes. Dans les deux cas, les réalisations antérieures comptent pour beaucoup. Les nominations, de même que les sélections en vue de promotions ou de recrutements se fondent sur les objectifs généraux assignés au poste en cause, ainsi que sur la fiche de poste. Cette dernière énonce les exigences spécifiques à la fonction, comme les compétences requises et les objectifs recherchés.

Les hauts fonctionnaires des deux groupes susmentionnés appartiennent à l'*Algemene Bestuursdienst* (ABD), coordonné par le Bureau ABD (BABD).

Les membres de la haute direction sont nommés à un poste pour une durée de cinq à sept ans. Au cours des dernières années de ce « mandat », le titulaire, aidé en cela par le BABD, recherche un autre poste. S'il n'en trouve pas, il est placé sur une liste d'attente pendant deux ans, au terme desquels il peut être amené à quitter la fonction publique si un nouveau poste n'a toujours pas été trouvé. Les autres hauts fonctionnaires de l'ABD sont nommés pour cinq ans. Si aucun autre poste n'est disponible à l'expiration de cette période, ils peuvent continuer à occuper leur fonction pendant quelques années, jusqu'à ce qu'une nouvelle affectation leur soit trouvée.

Des programmes spéciaux sont mis en œuvre sous la houlette du BABD afin de développer les qualités de leadership et d'autres compétences des fonctionnaires de grade 15 et de grades inférieurs, afin de permettre de disposer d'un réservoir de talents à affecter ultérieurement à des postes de direction. En fait, l'ABD a été créé en vue d'assurer une meilleure mobilité des hauts fonctionnaires.

Le BABD a un rôle à jouer pour le recrutement/la nomination, la progression de la carrière, le perfectionnement professionnel et la mobilité des hauts fonctionnaires. Toutefois, les départements eux-mêmes jouissent d'une grande autonomie quant à la mise en application des directives émanant de cet organisme central, et ce sont eux qui ont le dernier mot en matière de recrutement. Il en va différemment pour le Groupe de Haute Direction (TMG). Depuis le 1^{er} avril 2006, le BABD agit comme représentant de l'employeur pour le TMG au nom du ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume ; à ce titre, il est responsable, au nom du ministre, des incitatifs et rémunérations pour les membres du TMG. Les postes appartenant au TMG sont pourvus selon des procédures différentes et jouissent d'un statut juridique particulier, actuellement en cours de mise en place⁴².

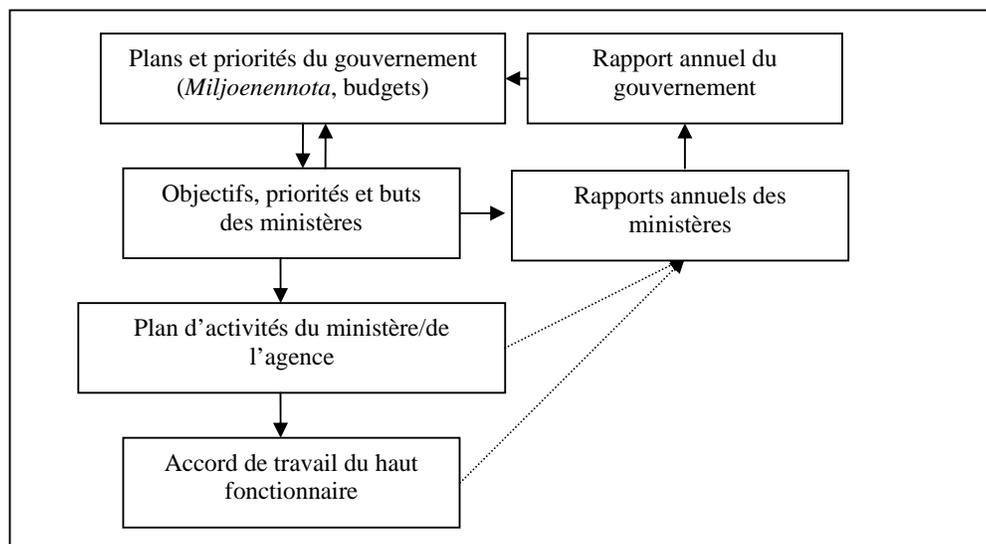
4.5.2. *Le système de gestion axé sur les performances*

La performance des agences/départements est régie par le document intitulé *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* [du budget politique au compte rendu politique]. Le *Troonrede* (discours du Trône) et la *Miljoenennota* (Priorités et budget du gouvernement) énoncent les buts et objectifs annuels des ministères et agences. La *Miljoenennota* reprend les objectifs et priorités des ministères/agences en terme de résultats politiques et de finances, et elle est à son tour reprise dans ces objectifs. Le projet de budget (y compris les buts et objectifs) vient devant le Parlement à l'automne. En mai de chaque année, chaque ministère/agence est dans l'obligation de justifier vis-à-vis du Parlement ses dépenses et ses performances. Le Président de la Cour des comptes peut également contrôler la performance (efficience, efficacité) des ministères et formuler des commentaires à cet égard.

Les objectifs assignés individuellement aux hauts fonctionnaires peuvent également s'intégrer dans ce système, même si les modalités d'appréciation de la performance de chacun tendent à être souples et informelles et à comporter peu d'incidences quant au licenciement, à la promotion ou à la gratification financière. La forme et l'importance du lien entre les objectifs budgétaires et politiques d'une agence ou d'un ministère et les objectifs de performance individuelle varient selon les agences et les départements : certains ministères les ont liés très tangiblement, alors que, pour d'autres, le lien n'est pas immédiatement perceptible. Des exemples sont donnés ci-après. Dans l'ensemble, cependant, les objectifs assignés aux

fonctionnaires dans des contrats de travail ont un lien avec les objectifs d'ensemble du gouvernement. La Figure 8 illustre ce système.

Figure 8. Accords de performances et accords de travail aux différents échelons de la fonction publique néerlandaise



4.5.3. Modalités régissant les performances des agences

Comme indiqué ci-dessus, le budget d'un ministère expose les principaux objectifs pour le ministère/l'agence en cause et il est examiné par le Parlement. À ces documents annuels, viennent s'ajouter des documents d'orientation quadriennaux, ou plans stratégiques, élaborés par les ministères/agences et mis en œuvre dans le cadre de plans de direction annuels (programmes d'activités). Ces plans d'activités sont rédigés en octobre pour l'année suivante par le chef de division en coordination avec le Directeur général. En avril, un rapport de mi-parcours explique les écarts prévus par rapport aux plans initiaux. Un second rapport de situation est présenté en septembre, avant le rapport de fin d'exercice, soumis en janvier. Ces différents documents sont discutés avec la direction, le responsable de l'audit interne et le directeur de la division ou du service⁴³.

Dans le cas des agences, les accords de management entre le ministère responsable et l'agence en cause définissent les buts et objectifs à atteindre. Il existe un lien très fort entre ces accords et le budget du département ou du ministère de tutelle, ainsi que le plan de gestion annuel.

Le suivi des performances en cours d'année varie selon l'agence/le ministère – une réunion mensuelle se tient avec les services de contrôle interne afin d'évaluer les progrès, de discuter des comptes, etc. – cependant que les rapports de fin d'exercice du ministère contiennent des comptes rendus et des évaluations sur les performances. Ces rapports (*Jaarverslag*) exposent les résultats – en terme de finances et d'action – de chaque département (ministère). Les agences soumettent chaque année un rapport à leur ministère de tutelle. Des réunions trimestrielles peuvent venir s'ajouter pour comparer les réalisations de l'agence à celles prévues dans l'accord de gestion.

4.5.4. Accords de performances individuels

Les objectifs assignés aux hauts fonctionnaires font l'objet d'accords de travail, introduits en 2000 en vue de s'assurer que les titulaires de postes à grande responsabilité rencontraient régulièrement leur supérieur hiérarchique (ministre ou secrétaire général) : en résumé, le but de leur introduction consistait à mieux structurer et à renforcer la relation entre les échelons hiérarchiques les plus élevés de la fonction publique. Le BABD a élaboré un modèle pour de tels accords, mais les ministères/départements n'ont pas l'obligation de l'utiliser. Il existe donc en pratique différents modèles, et parfois même plusieurs dans un seul et même ministère. Ils peuvent aller d'une simple liste de priorités d'action à des documents nettement plus complexes comportant des sections sur la politique générale, l'organisation, les méthodes de travail et le développement personnel.

Les principaux éléments du modèle du BABD sont les suivants :

- portée spécifique de l'accord de travail ;
- objectifs d'action ;
- gestion des communications et des relations ;
- objectifs organisationnels et objectifs de management ;
- critères de mesure à utiliser pour les évaluations (optionnel) ;
- développement et objectifs personnels ;
- contribution personnelle à la fonction publique dans son ensemble.

Comme précisé ci-dessus, la teneur et la structure des accords de travail varient d'une agence/d'un ministère à l'autre, en raison de l'autonomie et de la souplesse considérables qui leur sont octroyées en matière de ressources humaines. Les indicateurs et les objectifs diffèrent également, et peuvent porter prioritairement sur la production, sur les résultats ou sur les processus. Le tableau ci-dessous illustre la teneur de tels accords, mais il ne s'agit-là que d'un exemple parmi d'autres.

Objectif/description	Mesure
Formuler des conseils et contribuer à atteindre les objectifs d'action dans des domaines sensibles, notamment : <ul style="list-style-type: none"> • développement de la politique (innovation) et réintégration des relations avec le secteur ; • élaboration d'une note de politique générale et d'un plan d'action et de mise en œuvre ; • réduction de la charge administrative dans le secteur d'activité du ministère. 	<ul style="list-style-type: none"> • La note de politique générale doit être prête en 2004.
Présidence active et personnelle du groupe de travail interministériel, en veillant à : <ul style="list-style-type: none"> • faire préparer adéquatement les dossiers (contenu et acheminement) ; • atteindre les objectifs fixés pour cette présidence ; • diriger positivement les réunions informelles (contenu et logistique) ; • participation personnelle à des réunions internationales si cela est nécessaire ou demandé. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les préparatifs et les modalités liés à la présidence ont donné toute satisfaction aux ministres.

Les accords de travail sont élaborés par le supérieur hiérarchique et le haut fonctionnaire à l'occasion de leur entretien annuel portant sur ce sujet. Dans le cas du fonctionnaire de grade le plus élevé – le secrétaire général – son interlocuteur pour ces discussions est le ministre. Outre leur réunion concernant les accords de travail, le supérieur hiérarchique et le haut fonctionnaire se réuniront afin de parler des performances. Cette réunion pourra avoir un caractère formel ou informel. On pourra également discuter de savoir si les objectifs fixés dans les accords de travail ont été atteints ou non lors de réunions de direction portant sur la réalisation des objectifs du département dans son ensemble.

Lors d'une réunion de fin d'exercice, on analyse la performance globale du fonctionnaire en cause. On pourra voir à cette occasion si les objectifs des accords de travail ont été atteints ou pas, mais pour la plupart des départements, il ne s'agit pas là du seul facteur décisif des évaluations : d'autres considérations pourront aussi être prises en compte par le supérieur hiérarchique, telles que les compétences d'ensemble du haut fonctionnaire et sa manière de s'acquitter de ses fonctions au jour le jour⁴⁴. Sur la base de cette réunion, il pourra être recommandé que le haut fonctionnaire se voie octroyer une augmentation barémique ou une gratification.

4.5.5. *Avantages et risques*

Il n'existe cependant guère d'homogénéité entre les différents départements ministériels quant à la teneur et à l'utilisation des accords de travail, et la relation n'est pas très forte entre licenciement/promotion et performances dans le cadre de ces accords. Il s'agit là d'un domaine où des améliorations seraient possibles. Des changements ont d'ailleurs été proposés dans le sens d'un plus grand pouvoir de contrôle du BABD pour le Groupe de Haute Direction (TMG). Ces changements viseront également à prévoir, pour les membres du TMG, un lien plus explicite entre performances dans le cadre d'un accord de travail et rémunération.

4.6. *Afrique du Sud*

4.6.1. *Indications générales*

Les cadres supérieurs de la fonction publique sud-africaine ont vu le caractère spécifique de leur tâche officiellement reconnu lors de la création du *Senior Management Service* (SMS), en 1999. La haute fonction publique, qui englobe l'ensemble des postes des niveaux 13 à 16, compte actuellement 6 387 fonctionnaires sur un total de 1.3 millions. Le SMS comprend les postes ci-après :

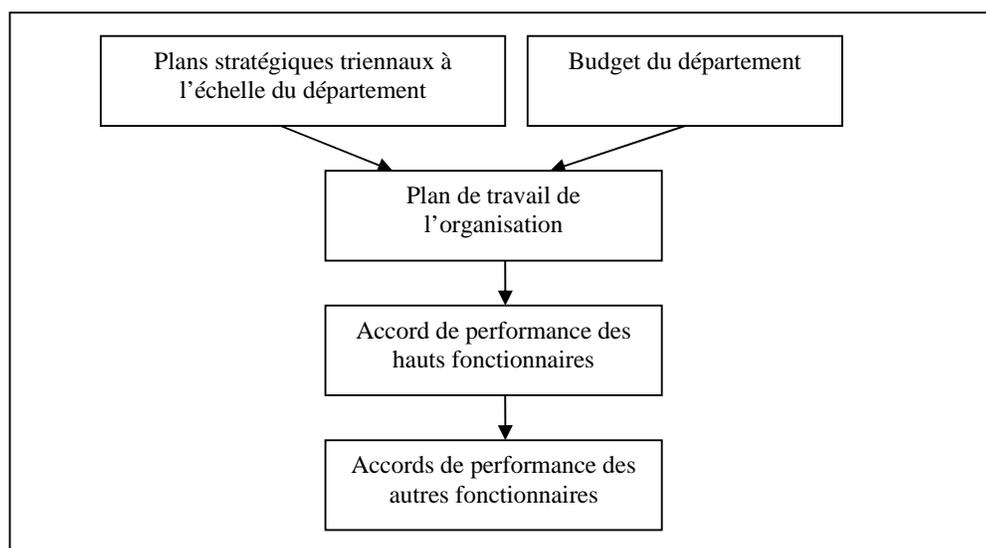
- directeur général ou chef de département ;
- directeur général adjoint ;
- directeur principal ;
- directeur.

Le recrutement de cadres supérieurs est ouvert aux candidats internes et externes. Les contrats sont permanents, sauf dans le cas des chefs de département/directeurs généraux, qui sont nommés pour trois ans ; il s'agit de contrats renouvelables, à condition que les titulaires aient obtenu des résultats satisfaisants. Le recours à des contrats de durée déterminée peut encourager la mobilité des hauts fonctionnaires, mais peut aussi freiner le maintien de l'expérience et des compétences puisque le chef d'un département peut quitter la fonction publique à expiration de son contrat. Toutefois, on a pu voir certains chefs de département/directeurs principaux poser leur candidature, à la fin de leur contrat, pour des postes moins élevés dans la hiérarchie.

4.6.2. *Système de gestion des performances*

Les hauts fonctionnaires sud-africains doivent signer un accord de performance dans lequel sont définis les objectifs à atteindre chaque année. Ces derniers sont clairement liés aux objectifs du gouvernement et des ministères, ainsi qu'aux plans stratégiques et au budget des départements. Les hauts fonctionnaires et le ministre élaborent l'accord principal, à partir duquel seront ensuite mis au point les accords de performance des échelons inférieurs. Ces accords permettent de responsabiliser les cadres supérieurs qui acceptent des objectifs clairement établis en concertation avec leurs supérieurs, puis évalués par ces derniers.

Figure 9. Accords de performances aux différents échelons de la fonction publique en Afrique du Sud



4.6.3. *Gestion des performances à l'échelle des administrations*

Les objectifs des ministères/agences sont inscrits dans des plans stratégiques triennaux, qui deviennent ensuite des plans opérationnels et/ou de travail pour l'organisation. L'ensemble de ces plans forme le socle sur lequel reposent les accords de performance des hauts fonctionnaires. Chaque plan stratégique ou plan de travail définit les grands secteurs de résultats, ainsi que des objectifs mesurables. Les plans stratégiques sont soumis au Parlement.

On trouvera ci-après des exemples d'objectifs figurant dans les plans stratégiques et les plans de travail.

<i>Organisation</i>	<i>Exemples de priorités et de thèmes centraux</i>
Institut national de la statistique (<i>Statistics South Africa</i>)	Améliorer les mesures du PIB grace, entre autres, à des études sur les services aux entreprises et à la personne, la construction, la communication, le transport et le tourisme (plan de travail 2006-2009).
Ministère des Affaires étrangères	<i>Priorité</i> : Renforcer l' <i>Agenda africain</i> . <i>Objectif</i> : renforcer l'Union africaine <i>Indicateur de performance</i> : mettre en œuvre les décisions du Sommet ; respecter les obligations de l'Afrique du Sud. <i>Objectifs des programmes</i> : renforcer l'Union africaine et ses structures. <i>Indicateurs de performance</i> : rendre opérationnels les autres organes de l'Union africaine; amorcer le processus de construction du nouveau siège permanent du Parlement panafricain; trouver d'autres sources de financement.

Des rapports annuels permettent de suivre les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs.

4.6.4. *Gestion des performances individuelles*

Les accords de performance, qui reposent sur les plans de travail des organisations (et, par conséquent, sur les plans stratégiques), comportent des indicateurs relatifs aux résultats individuels par rapport aux objectifs. Un accord de performance comprend généralement les éléments ci-après⁴⁵:

- description détaillée du poste concerné (lieu d'affectation, traitement, numéro) ;
- objet de la fonction ;
- tâches liées au poste ;
- liens hiérarchiques ;
- cadre d'évaluation de la performance ;
- besoins en matière de développement ;
- calendrier ;
- comptes rendus d'examens ;
- gestion de la performance (que faire en cas de résultats inférieurs/supérieurs aux attentes ?) ;
- règlement des différends.

Le cadre d'évaluation de la performance décrit les principaux secteurs de résultats, ainsi que les critères de gestion essentiels qui serviront de base à l'évaluation. Un domaine de résultats représente la traduction directe des objectifs du plan de travail/stratégique du ministère/de l'agence. Le chef du département concerné est chargé de cette transposition, en concertation avec le ministre/comité responsable de l'organisme d'exécution (ministère). Le chef du département établit l'accord de performance qui le concerne et en assure la prise en compte aux différents échelons de la hiérarchie⁴⁶. Pour chacun de ces

domaines clés, les dates cibles, indicateurs, ressources nécessaires, conditions favorables et résultats indispensables sont exposés dans le plan de travail du département. Les indicateurs utilisés pour les performances individuelles sont essentiellement axés sur le rendement, mais ont tendance à accorder une place croissante aux résultats. Ils sont limités dans le temps, et leur nature est à la fois qualitative et quantitative, car il s'agit de restreindre les incitations pernicieuses. Les principaux critères de gestion portent, par exemple, sur les capacités stratégiques, la gestion financière et le leadership. Pour chacun d'entre eux, les normes générales et celles qui sont propres au ministère concerné sont fournies, accompagnées d'un indice de pondération de 1 à 3. Les membres de la haute fonction publique sont tenus de respecter la totalité des critères de gestion essentiels.

Les évaluations peuvent se dérouler de manière formelle ou informelle. Deux évaluations de chaque type ont lieu par trimestre. Les règlements stipulent que le directeur et son superviseur doivent se rencontrer tous les trois mois pour évaluer les accomplissements du premier par rapport à l'accord de performance qu'il a signé. Par ailleurs, les discussions de routine portant sur la gestion au quotidien sont également axées sur la mise en œuvre des objectifs du ministère, qui repose sur les résultats individuels.

Les performances des directeurs, directeurs principaux adjoints et directeurs généraux adjoints sont évaluées par le supérieur hiérarchique et par un comité modérateur⁴⁷. Les chefs de département sont évalués directement par les ministres compétents, avec l'appui d'une commission d'évaluation indépendante. Cette dernière comprend un représentant de la Commission du service public, et peut recommander l'octroi d'une promotion ou la résiliation du contrat. L'organe d'exécution (ministère/agence) conserve cependant le droit de s'écarter des recommandations de la commission d'évaluation, pour autant qu'il justifie sa décision.

La performance du haut fonctionnaire est notée en fonction des secteurs de résultats clés et des principaux critères de gestion. La note attribuée est comprise entre 1 (pour la plus faible) et 5 (la plus élevée), avec un indice de pondération pour chaque critère/secteur. Le superviseur et le haut fonctionnaire se concertent pour fixer les coefficients de pondération, mais c'est au premier qu'incombe finalement la décision. Les notes attribuées déterminent le montant du bonus octroyé en récompense de résultats satisfaisants – par exemple, si la note est égale ou supérieure à 85%, la prime se situera entre 6 et 8% du montant total du traitement, et un passage à l'échelon supérieur sera possible. Outre une rémunération accordée selon la performance, les hauts fonctionnaires peuvent bénéficier de deux augmentations supplémentaires de leur traitement, qui viennent s'ajouter au salaire de base. La première est accordée, sous réserve de bons résultats, après une année dans la fonction : le montant de cette indemnité « de coût de la vie » est tributaire des résultats des négociations collectives. La seconde, qui correspond à une progression dans les échelons du grade, récompense de bonnes performances à l'issue de deux années dans la fonction.

Le secrétariat de la Commission du Service public contribue au calcul des notes et aux autres aspects procéduraux/logistiques du processus d'évaluation des chefs de département/directeurs principaux. Tous les accords de performance des chefs de département doivent être adressés à la Commission du Service public, qui en examine le contenu, la qualité et la cohérence. En cas d'insuffisance sur l'un ou l'autre de ces aspects, ils doivent être remaniés.

Les résultats obtenus par un fonctionnaire, ou sa capacité à atteindre les objectifs, conduisent à l'octroi d'une promotion ou à la résiliation de son contrat. Les nominations s'appuient sur les exigences inhérentes à la fonction, qui constituent les critères de sélection. Elles reposent en outre sur les compétences, les qualifications et l'expérience démontrées par les candidats par rapport à la nature du poste. La preuve de bons résultats obtenus dans un poste antérieur aura une incidence, le cas échéant, sur la décision de recrutement ou de promotion. Le Code de l'inefficience, qui figure dans le Manuel de la haute fonction publique (*Senior Management Service Handbook*), traite des cas de performances médiocres : sa

mise en œuvre peut conduire au licenciement. Il peut cependant ne pas s'appliquer aux échelons les plus élevés de la hiérarchie. Si un cas d'inefficacité devait se présenter – incapacité ou résultats insuffisants – la personne concernée pourrait décider de démissionner plutôt que de se voir licencier.

4.6.5. *Avantages et risques*

La mise en œuvre de dispositifs de gestion des performances, qui permet de mesurer l'efficacité à l'aune de critères clairement définis, présente notamment l'intérêt de responsabiliser les personnels cadres quant aux résultats qu'ils obtiennent dans les secteurs de performance clés.

Il devrait être possible d'améliorer la manière dont sont formulés les critères de qualité. Par ailleurs, il conviendrait d'accélérer la tendance actuelle à axer les évaluations sur les résultats. En effet, on ne dispose actuellement d'aucune évaluation réelle de l'impact des contributions apportées par les hauts fonctionnaires.

4.7. **Royaume-Uni**

4.7.1. *Indications générales*

Le Royaume-Uni compte approximativement 3 800 hauts fonctionnaires, qui occupent des postes tels que :

- secrétaire permanent ;
- directeur général ;
- directeur ;
- directeur adjoint.

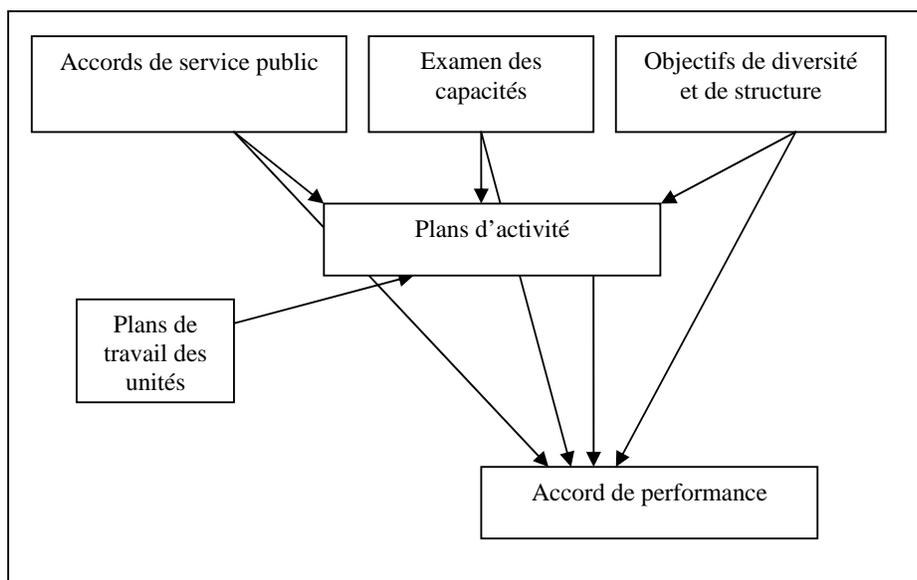
Comme les autres fonctionnaires, ces agents se voient proposer un contrat permanent à l'issue de concours de recrutement ouverts aux candidatures internes et externes. Il existe également une procédure « accélérée » (*Fast Stream*), permettant le recrutement de jeunes diplômés qui constitueront un réservoir de compétences pour les postes de direction.

4.7.2. *Le dispositif de gestion des performances*

Pour chaque agence et ministère du Royaume-Uni, les prestations de service public sont gérées en premier lieu dans le cadre d'un Accord de service public (*Public Service Agreement – PSA*), qui définit les objectifs quant aux services à fournir par l'organisme concerné. Les PSA sont arrêtés de concert par l'agence/le ministère compétents et l'Unité de prestation de services du Premier Ministre (*Prime Minister's Delivery Unit*).

Divers autres documents et processus contribuent à la gestion des performances des organismes, puis des hauts fonctionnaires et des accords de performance. Chaque cadre supérieur établit un accord avec son supérieur hiérarchique (s'il s'agit de l'agent ayant le grade le plus élevé, il traite avec le Secrétaire du Cabinet du Premier Ministre et le Chef de la Fonction publique). Les objectifs énoncés dans l'accord sont le reflet de ceux de l'organisme. Toutefois, le haut fonctionnaire est souvent invité à mettre en œuvre plus particulièrement une sélection d'objectifs, le ministère étant libre de fixer le contenu de l'accord. La Figure 10 illustre les liens entre les accords de performance individuels et les objectifs concernant les niveaux supérieurs (organismes et gouvernement).

Figure 10. Accords de performances aux différents échelons de la fonction publique du Royaume-Uni



4.7.3. Gestion des performances au niveau des agences

Un ministre élu selon des critères politiques (Secrétaire d'État) fixe, pour son ministère, des objectifs conformes à la ligne d'action du gouvernement. La gestion du ministère au quotidien est conduite par le Secrétaire permanent, c'est-à-dire le haut fonctionnaire ayant le grade le plus élevé. Celui-ci doit rendre compte au Parlement de toutes les dépenses qui relèvent de son autorité. Il préside le Conseil d'administration (*Board*) du ministère, comprenant les directeurs généraux, les directeurs des divisions ministérielles, et un petit nombre d'administrateurs non exécutifs. Ces derniers sont recrutés à l'extérieur de l'administration, à temps partiel (principalement pour assister aux réunions du Conseil), et pour leurs compétences particulières.

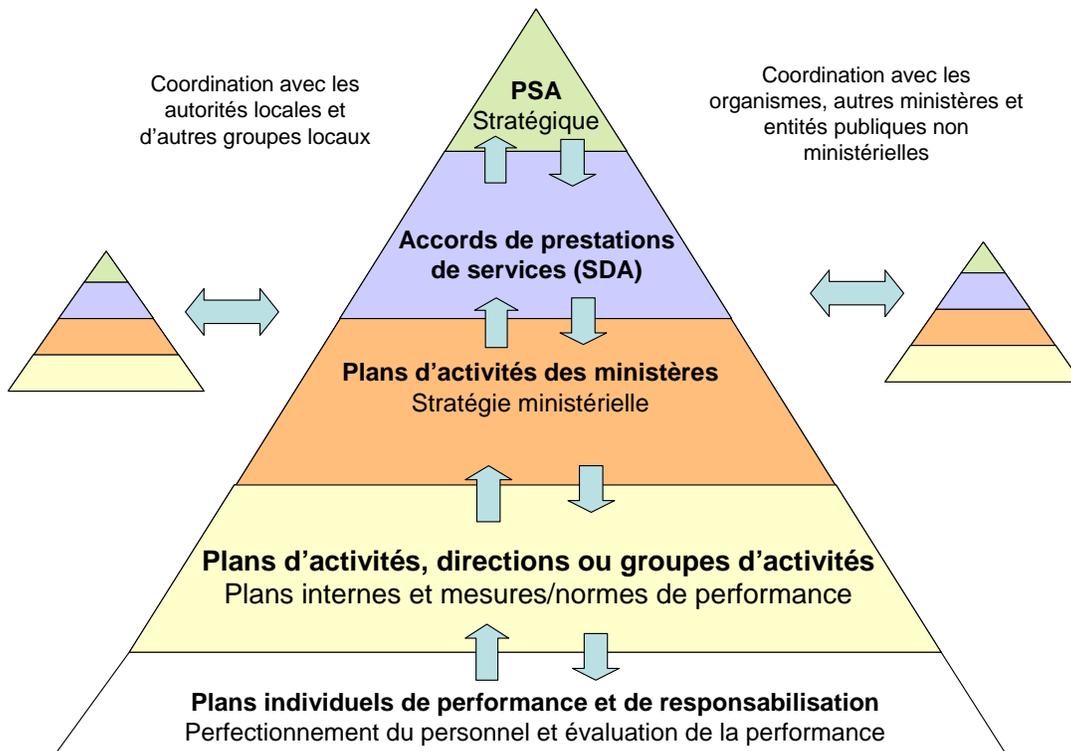
Les objectifs des agences/ministères sont exposés dans les documents suivants :

- Accords de service public (PSA) – objectifs de l'agence/du ministère quant aux services à fournir. Les PSA sont arrêtés de concert par l'agence/le ministère compétents et l'Unité de prestation de services du Premier Ministre (*Prime Minister's Delivery Unit*). Leur contenu peut varier en fonction des examens effectués par le ministère des Finances (voir ci-après). Les PSA définissent les buts à atteindre pour permettre la mise en œuvre des objectifs stratégiques des trois années qui suivent. Ils mettent l'accent sur les résultats que doivent obtenir les ministères plutôt que sur les ressources (moyens). Obtenir les résultats escomptés relève de la responsabilité du ministre. Suite à l'examen conduit par les services des Finances, le ministre compétent et un administrateur des Finances approuvent le PSA définitif, qui sera examiné par un comité du Cabinet et par les services du Premier ministre. Les commissions parlementaires spéciales s'appuient sur ces accords lors des discussions avec le ministre ou les fonctionnaires d'un ministère donné⁴⁸.
- Accords de fourniture de services (*Service Delivery Agreements – SDA*), qui sous-tendent les PSA et définissent les objectifs à atteindre sous l'angle des moyens, de la production et des processus.

- Examen de capacités – examen (mené par le *Cabinet Office*) des capacités mobilisées par les ministères du point de vue du leadership, de la stratégie et des prestations pour répondre aux objectifs actuels et relever les défis à venir.
- Plans d'activité des ministères – approuvés par le Conseil d'administration du ministère/de l'agence, ils établissent les objectifs stratégiques, les modalités de suivi des performances de l'organisme concerné et les ressources nécessaires pour l'année suivante. Ces plans tiennent compte des PSA, ainsi que des plans de travail des différentes unités.

Outre les contributions susmentionnées aux accords de performance, l'examen des dépenses auquel procède le ministère des Finances peut influencer sur les objectifs de l'organisation. Par exemple, les budgets peuvent subir des coupes à la suite de cet examen. La Figure 11 montre comment sont établis les PSA et comment ils se rattachent aux autres documents importants pour l'évaluation des performances.

Figure 11. Mesure des performances des organismes administratifs au Royaume-Uni



Exemples d'objectifs PSA et SDA pour le ministère de la Culture, des médias et des sports :

Objectif PSA	Objectif SDA
<p>Accroître les possibilités d'activités sportives et culturelles chez les nouveaux utilisateurs âgés de 20 ans et plus qui sont issus de groupes prioritaires.</p>	<p>1) S'inspirer des travaux actuellement menés par le <i>Arts Council of England</i> en faveur des secteurs défavorisés de la société (DSS) afin d'augmenter les possibilités d'activités culturelles.</p> <p>2) Augmenter de 8%, pour 2005-2006, le nombre de galeries et musées et musées nationaux financés par le DSS/DCMS.</p> <p>3) Attirer, en 2005-2006, un total de 500 000 nouveaux visiteurs (principalement DSS) dans les musées régionaux.</p> <p>4) Mettre en place au moins 10 projets culturels en ligne en vue d'attirer de nouveaux utilisateurs pour les arts et la culture.</p> <p>5) Créer 3 000 postes à temps complet d'entraîneurs qualifiés afin de contribuer au développement des talents sportifs dans l'ensemble du pays.</p>

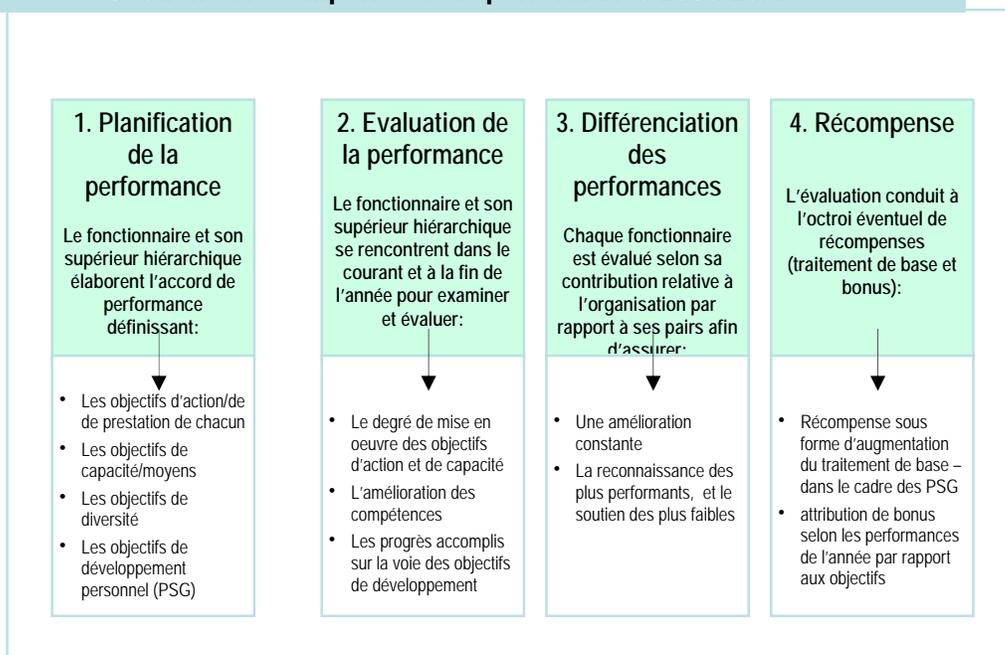
Le ministère des Finances recueille des informations sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés et les présente tous les trois mois à la Commission du Cabinet. Les rapports ministériels rendent compte, au printemps et à l'automne, de la mise en œuvre des objectifs PSA. Ces rapports sont ensuite pris en compte dans les décisions concernant les ressources à affecter lors du cycle budgétaire suivant. Ils s'ajoutent aux rapports mensuels normaux sur l'exécution du budget. À la fin de l'année, chaque ministère est invité à présenter son rapport annuel, comprenant notamment ses états financiers et l'appréciation, à cet égard, de la Cour des comptes britannique.

Enfin, à titre de garantie supplémentaire que les ministères fournissent, aussi efficacement que possible, des services conformes aux objectifs d'action du gouvernement, le ministère des Finances procède pour chacun d'eux, tous les deux ou trois ans, à un examen détaillé des dépenses.

4.7.4. *Gestion des performances individuelles*

Les hauts fonctionnaires britanniques signent, pour une période de 12 mois, un accord de performance élaboré en concertation avec leur supérieur hiérarchique. Ainsi qu'il ressort de la figure ci-après, le processus de gestion annuelle des performances comprend quatre grands volets, dont le calendrier exact dépend des méthodes retenues dans le ministère concerné. L'exemple ci-dessous porte sur le déroulement possible du processus pour l'année 2006-2007.

Gestion et récompense de la performance 2006-2007



Source : Senior Civil Service : Performance Management and Reward Principles, Bureau du Conseil des ministres, mars 2006.

S'agissant du grade le plus élevé d'un ministère (secrétaire permanent), l'accord de performance est signé entre lui-même et le Secrétaire du Cabinet, qui dirige le *Home Civil Service*⁴⁹. Ce document, l'Accord de partenariat et de performance (*Performance Partnership Agreement – PPA*), définit les objectifs des PSA, ainsi que les objectifs individuels, pour le secrétaire permanent. Par exemple, le Secrétaire permanent du ministère des Affaires constitutionnelles a inscrit les objectifs PSA suivants dans son PPA 2004-2006 :

- Améliorer les prestations de la justice en portant à 1.2 millions, d'ici à 2005-2006, le nombre de délits pour lesquels un contrevenant est déféré devant les tribunaux ; assurer en outre un meilleur fonctionnement de l'ensemble du système de justice pénale, en insistant sur les domaines dans lesquels les résultats sont les moins bons et en réduisant la proportion de procès inefficaces (CJS PSA 2) ;
- Augmenter de 3% par an la rentabilité du système de justice pénale, par un accroissement annuel de l'efficacité d'au moins 2%, notamment par la fourniture d'une aide juridique. Ces éléments font partie d'un accord de service public sur l'optimisation des ressources de la justice pénale.

Les accords de performance portent sur deux aspects clés : la prestation et la capacité d'agir. La première se rattache aux objectifs exposés dans des documents tels que les PSA, tandis que la capacité (individuelle) concerne davantage le développement personnel. Les objectifs de capacité sont liés au Programme « Compétences professionnelles pour les services gouvernementaux », qui indique les quatre qualités essentielles que tout fonctionnaire devrait posséder⁵⁰. Sont mentionnés dans le PPA du Secrétaire permanent du ministère des Affaires constitutionnelles (DCA), entre autres, les objectifs ci-après de prestation et de capacité, ainsi que les indicateurs de réussite, pour l'ensemble de l'organisation (2004 – 2006).

<i>Priorités (extrait)</i>	<i>Principaux indicateurs de réussite</i>	<i>Principales mesures (extrait)</i>
Efficiencia : budget équilibré à la fin de la période SR02 (2005/2006).	Équilibre du budget, mettant fin à 271 m. de déficit grâce à des économies internes	Amélioration de l'efficiencia, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maintien du principe selon lequel un recrutement correspond à un départ au ministère des Affaires constitutionnelles. ▪ Tri dans les projets. ▪ Intégration des moyens. ▪ Amélioration des possibilités de recours à l'aide juridique.
Élaboration de stratégies plaçant le consommateur au Cœur de tous les services du DCA	Amélioration des performances liées à la satisfaction du client (mesurées d'après l'équilibre des résultats de l'enquête menée sur les prestations)	<i>Integrated Monthly Board Pack</i> : document mensuel de portée globale (performance, financement et risques) qui recense les principaux problèmes en matière de performance en tenant compte des aspects financiers et des risques connexes, depuis novembre 2004.

Les objectifs se répercutent ensuite tout au long de la chaîne hiérarchique de la haute fonction publique. La plupart des cadres supérieurs s'en voient attribuer cinq ou six, en matière de prestations et de capacité, dans les accords de performance qu'ils doivent signer. Les buts liés à chacun des cinq ou six objectifs peuvent porter sur la production, les processus ou les résultats. En outre, certains objectifs peuvent être plus stricts (objectifs quantitatifs) que d'autres, suivant la position du fonctionnaire concerné. Pour évaluer le degré de réussite dans leur mise en œuvre, on peut utiliser les mêmes indicateurs que ceux qui servent à mesurer les performances du ministère/de l'agence. Chaque ministère peut cependant établir son propre modèle d'accord de performance. Pour certains départements relevant du *Cabinet Office*, l'accord et le formulaire d'examen comprennent les rubriques suivantes :

- informations personnelles ;
- principaux domaines de responsabilité ;
- objectifs à atteindre, notamment en matière de direction⁵¹ et de diversité ; modalités de mesure des performances ;
- observations sur la mise en œuvre des objectifs (les résultats non conformes aux attentes doivent être commentés) ;
- compétences, qualifications et connaissances⁵², avec la possibilité de formuler des observations en fin d'année ;
- signature et remarques des titulaires ;
- examens en cours d'année, permettant de décrire les grandes lignes des modifications apportées ;
- plan de développement personnel, définissant les objectifs de perfectionnement, ainsi que les actions entreprises et leur évaluation.

Le processus d'évaluation des performances est conduit par les deux parties qui élaborent l'accord : le haut fonctionnaire et son supérieur hiérarchique. En ce qui concerne les secrétaires permanents (grade le plus élevé), c'est le chef de la fonction publique – le Secrétaire du Cabinet – qui intervient.

L'évaluation se déroule en deux phases, puisqu'elle comprend un examen en cours d'année et un autre en fin d'année. L'idée d'un examen en cours d'année, qui date de 2001, a été adoptée pour permettre un retour d'information permanent sur les résultats⁵³. Les difficultés rencontrées sont alors abordées, de même que toute modification des objectifs (par exemple, suite à un changement de politique ou à la demande du haut fonctionnaire). L'examen de fin d'année consiste en une évaluation des performances⁵⁴. Le fonctionnaire remplit un formulaire d'auto-évaluation comparant ses principales réalisations aux objectifs initialement fixés. Après examen de ce document, le fonctionnaire parachève l'évaluation et son supérieur rédige un compte rendu détaillé de ce qui a été accompli et convenu⁵⁵.

Le supérieur hiérarchique fait ensuite une recommandation au Comité ministériel de rémunération de la haute fonction publique (*Pay Committee*), qui décide de l'octroi d'augmentations et de primes pour l'ensemble des (hauts) fonctionnaires. Ce Comité prend ses décisions après examen des contributions relatives des agents de même niveau à la réalisation des objectifs de l'organisme. Il peut accorder jusqu'à 6.5% du traitement de base sous forme de bonus, le minimum étant de £3 000 par personne.

L'obtention de résultats médiocres se solde en principe, avant toute décision visant à relever l'agent de ses fonctions, par l'application d'un plan d'amélioration de la performance (*performance improvement plan* – PIP). Le terme « performance » désigne en l'occurrence la mise en œuvre des objectifs ainsi que les moyens (compétences) d'y parvenir. Le PIP décrit les mesures à prendre pour améliorer la situation. Si les résultats restent insuffisants, le fonctionnaire en cause pourra être remercié, ce qui ne veut pas forcément dire « licencié » : il peut choisir – en concertation avec son supérieur – de renoncer à son mandat. Les fonctionnaires performants sont récompensés financièrement (augmentation de salaire et primes) ; il existe toutefois d'autres facteurs de motivation, par exemple une plus grande autonomie.

4.7.5. *Avantages et risques*

On ne dispose pas d'informations précises sur les répercussions des accords de performance. Cependant, une étude réalisée en septembre sur la situation des hauts fonctionnaires britanniques pourrait donner quelques indications sur le lien entre la motivation de ces derniers et ces accords. Il est en outre apparu que les fonctions des directeurs s'en trouvaient améliorées.

4.8. *États-Unis*

4.8.1. *Indications générales*

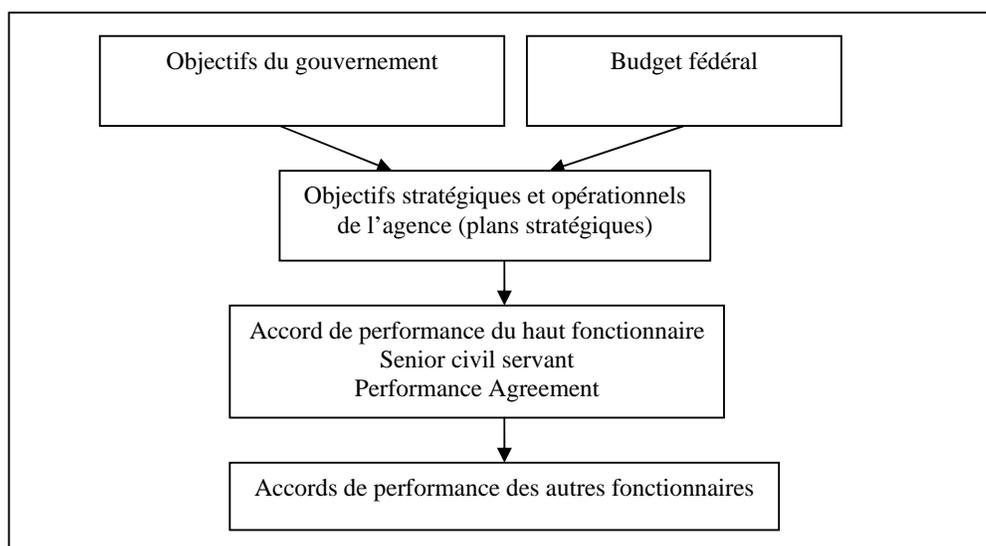
Il existe environ 7 000 fonctionnaires de haut rang au niveau fédéral. Les directeurs principaux, responsables de la gestion d'unités ou de projets majeurs, appartiennent au Service des hauts fonctionnaires (*Senior Executive Service* – SES). Le SES comprend la plupart des postes de direction, de supervision ou de définition de la politique générale dont les grades se situent au-dessus du niveau 15 du Barème général (*General Schedule* (GS)), ou les postes équivalents au sein de la branche exécutive de l'administration fédérale. Il peut s'agir de postes réservés à des fonctionnaires de carrière ou de postes généraux.

Des candidats internes ou externes peuvent être nommés à des postes SES. Les désignations hors carrière – c'est-à-dire celles qui interviennent après sélection sur concours extérieur à la fonction publique – ne peuvent porter que sur des postes généraux et ne doivent pas représenter plus de 25% des effectifs SES autorisés pour une agence. Globalement (pour l'ensemble de l'Administration), 10% seulement des postes SES peuvent être pourvus par des personnes ne faisant pas partie des fonctionnaires de carrière. En outre, certains postes peuvent être pourvus pour une durée limitée. Une fois nommés au sein du SES, les agents sont soumis à une période probatoire d'un an et si, à l'issue de cette période, ils n'ont pas donné satisfaction, ils peuvent être exclus de la fonction publique fédérale.

4.8.2. *Système de gestion des performances*

Les objectifs des agences sont exposés dans des plans stratégiques, qui servent de base à la rédaction d'accords sur les performances des différents hauts fonctionnaires. L'accord de performances du fonctionnaire de grade le plus élevé dans une agence sert de base à tous les autres accords de ce type : il existe donc, pour l'ensemble de la hiérarchie, une cascade d'accords, de buts, d'objectifs et de responsabilités. Dans le cadre de ces accords, les hauts fonctionnaires rendent compte de leurs performances (au plan individuel et structurel) dans l'optique d'une amélioration d'ensemble des performances du gouvernement.

Figure 12. Accords de performances aux différents échelons de la fonction publique des États-Unis



4.8.3. *Modalités de gestion des performances au niveau des agences*

Les agences et départements élaborent un plan stratégique quinquennal qui énonce les objectifs politiques et opérationnels. Le tableau ci-après contient des exemples d'objectifs stratégiques tels qu'ils figurent dans les plans. L'Office de gestion du personnel (OPM) a mis au point un outil d'évaluation destiné à aider les agences à fixer des objectifs et à rédiger des accords sur les performances.

Organisation	Objectifs stratégiques (exemples)	But opérationnel (exemples) ⁵⁶
Office de gestion du personnel (OPM)	Assurer aux agents civils fédéraux des opportunités de carrière, des avantages et des services qui soient pleinement compétitifs avec ceux offerts par d'autres employeurs.	<ul style="list-style-type: none"> Publier avant le 1^{er} octobre 2006 une liste complète des programmes de perfectionnement professionnel offerts par l'Administration fédérale (B-1). Publier avant le 1^{er} octobre 2006 une liste complète des programmes de perfectionnement professionnel offerts par l'Administration fédérale (B-1).
Agence de protection de l'environnement (EPA)	<p>But n°1 : Protéger l'air et en améliorer la qualité pour le rendre respirable et réduire les risques qu'il présente pour la santé et l'environnement. Réduire les gaz à effet de serre en intensifiant les partenariats avec les sociétés commerciales et d'autres secteurs.</p> <p>Objectif 1.1 : air extérieur plus sain. D'ici à 2010, coopérer avec les partenaires afin de mettre au point et de faire respecter, pour la qualité de l'air, des normes reposant sur des impératifs sanitaires, dans un souci de protéger la santé et l'environnement et de réduire les risques causés par les particules toxiques contenues dans l'air.</p>	<ul style="list-style-type: none"> D'ici à 2010, réduire de 6.7 millions de tonnes les émissions de dioxyde de soufre émanant de sources stationnaires par rapport au niveau de 2000 (11.2 millions de tonnes) et d'ici à 2008, réduire de 3 millions de tonnes les émissions d'oxyde d'azote émanant de sources stationnaires par rapport à leur niveau de 2000 (5.1 millions de tonnes). D'ici à 2010, réduire de 3.4 millions de tonnes les émissions d'oxyde d'azote émanant de sources mobiles par rapport au niveau de 2000 (11.8 millions de tonnes) ; réduire de 1.7 million de tonnes les composés organiques volatiles par rapport au niveau de 2000 (7.7 millions de tonnes), et réduire de 122 400 tonnes les micro-particules par rapport à leur niveau de 2000 (510 550 tonnes). D'ici à 2007, par la promulgation de normes correspondant au maximum technologiquement réalisable, réduire de 1.7 millions de tonnes les émissions toxiques des principales sources stationnaires par rapport à leur niveau de 1993 (2.7 millions de tonnes). D'ici à 2010, par l'application de l'arrêté présidentiel concernant la pureté de l'air, réduire de 22 tonnes les émissions de mercure provenant de centrales électriques par rapport à leur niveau de 2000 (48 tonnes).

4.8.4. Performances individuelles

Introduit en 2004, un nouveau système de gestion des réalisations individuelles s'est intégré dans un schéma visant à mieux faire correspondre la rémunération d'un agent avec la contribution de ce dernier au service ainsi qu'au succès du programme⁵⁷. La mise en place d'une certaine logique dans le niveau de rétribution des hauts fonctionnaires a également constitué l'un des puissants moteurs de ces réformes.

Les départements et agences ont toute latitude pour déterminer la teneur et la structure des accords de performances applicables à leurs hauts fonctionnaires. L'Office de gestion du personnel (OPM) a publié à cet égard de nouvelles directives qui stipulent, par exemple, que 50% des objectifs doivent être quantifiables, alors que les 50% restants peuvent revêtir un aspect davantage qualitatif. Grâce à un examen annuel et à un processus de certification, l'OPM conserve la maîtrise de la qualité des systèmes d'évaluation des performances. Qui plus est, si les agences/départements veulent pouvoir rémunérer leurs dirigeants en fonction de leurs réalisations (rémunération tributaire des performances), leurs systèmes d'évaluation applicables aux membres du SES doit recevoir l'aval de l'OPM. Une telle certification garantit l'homogénéité et la transparence du processus d'évaluation, la responsabilisation de ceux qui l'appliquent et une explication claire des différences de rémunération.

Tout accord relatif aux performances d'un haut fonctionnaire devra refléter celui de son supérieur hiérarchique et être lié aux objectifs de l'agence. Les accords de performances s'articulent en cascade du haut en bas de la hiérarchie. Un haut fonctionnaire devra s'engager vis-à-vis de son organisation et par rapport à des programmes, et cet engagement devra être en phase avec les objectifs portant sur la gestion

interne de l'agence ou du département en cause. Ces engagements sont la transposition des buts opérationnels et/ou stratégiques de l'agence⁵⁸. En outre, un accord de performances pourra intégrer des exigences de compétences à partir desquelles un jugement sera porté au moment de l'évaluation ; il pourra s'agir des aptitudes de meneur d'hommes, de la capacité à résoudre des conflits, du respect du règlement intérieur, etc. C'est sous la rubrique « commentaires » de l'accord de performances qu'il conviendra de s'étendre davantage sur les aspects qualitatifs ou sur les justifications de l'évaluation des performances.

Exemples d'objectifs et de buts à atteindre figurant dans des accords de performances individuels :

<i>Objectif stratégique/but opérationnel</i>	<i>Exemple d'exigence en matière de performance</i>
Déterminer avant le 1 ^{er} juin 2006 quels seront les schémas de carrière au niveau fédéral, et spécifier les besoins/impacts qui en découleront.	Signaler, avant le 15 mai 2006, les lacunes repérées dans les politiques destinées à favoriser les progressions de carrière, et énumérer les différentes options propres à y remédier.
Mettre en œuvre, avant le 1 ^{er} juillet 2006, les éléments et normes qui viennent à l'appui du Plan stratégique et opérationnel concernant tous les agents de l'OPM.	Modifier, avant le 1 ^{er} juin 2006, les éléments et normes de l'Assistant spécial à l'appui du Plan stratégique et opérationnel (Dépasse les attentes). Modifier, avant le 1 ^{er} mai 2006, les éléments et normes de l'Assistant spécial à l'appui du Plan stratégique et opérationnel (exceptionnel).
Des subventions sont accordées en relation avec le but n°2 : Eau pure et propre à la consommation (élément majeur de la fiche de poste).	75% de toutes les subventions sont consenties dans les 60 jours qui suivent la réception de la demande.

Il incombe aux hauts fonctionnaires et à leurs supérieurs hiérarchiques de mettre au point l'accord de performance ainsi que l'évaluation qui en découle. L'appréciation comporte trois ou cinq niveaux, selon l'agence. Le schéma à cinq niveaux peut présenter les évaluations ci-après :

- insatisfaisant ;
- tout juste satisfaisant ;
- répond pleinement aux attentes ;
- dépasse les attentes ;
- exceptionnel.

Pour chacun de ces cas, on précise les performances attendues, et l'on peut ajouter des précisions opératoires de même que des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs mesurables. Ainsi, pour « exceptionnel », il peut s'agir d'avoir atteint le résultat ou l'extrait dans un délai inférieur à l'engagement/objectif, ou d'avoir une plus grande production (règlements, politiques) dans la période envisagée. Il devra être fait référence au délai en cause ou à la quantité attendue.

Si les objectifs restent dans les limites des possibilités raisonnables, les « manipulations » s'en trouveront minimisées. De plus, comme les indicateurs, les pondérations et les objectifs sont analysés et fixés de concert par le fonctionnaire et son supérieur hiérarchique, l'un et l'autre devraient accepter le plan et s'engager vis-à-vis de ce dernier. Par ailleurs, l'OPM a récemment introduit, pour chaque engagement, des pondérations qui font ressortir l'importance relative de tel ou tel objectif. Ces pondérations ne sont cependant pas utilisées dans tous les départements ou agences⁵⁹.

L'évaluation des performances par rapport à l'accord peut se traduire par une augmentation de traitement ou une récompense financière. Toutes les évaluations sont examinées par un Comité de supervision des performances et doivent être approuvées par le directeur de l'agence (de niveau ministériel). En plus des gratifications annuelles, les agents qui font preuve d'un zèle particulier peuvent bénéficier de la récompense présidentielle (*President's Rank Award*) conférée à un petit nombre de hauts fonctionnaires de carrière en raison de performances exceptionnelles enregistrées sur le long terme. Ces récompenses sont de deux ordres : distinction et mérite, qui permettent aux récipiendaires de percevoir une somme forfaitaire correspondant respectivement à 35 et à 20% de leur traitement de base.

Si un fonctionnaire a été promu à une fonction de direction ou de supervision et que ses résultats s'avèrent insatisfaisants, il est rétrogradé à son ancien poste. En cas de performance insuffisante, les fonctionnaires peuvent être affectés à d'autres postes ; c'est le cas, notamment, si l'on peut s'attendre à ce qu'un agent fasse mieux dans un nouveau poste. Le règlement stipule cependant qu'il importe de respecter les délais et les procédures d'évaluation et qu'en présence d'une performance inadéquate, il convient en premier lieu de recourir, pour une période spécifiée, à un plan formel d'amélioration des performances. Ces dernières font l'objet d'un suivi particulier pendant la durée de ce plan, qui prévoit également la mise à disposition d'une formation et d'un entraînement supplémentaires. Si les performances restent malgré tout insuffisantes, le fonctionnaire peut être exclu de la fonction publique fédérale, à la condition toutefois qu'une telle décision s'appuie sur des rapports circonstanciés et que toutes les procédures aient dûment été respectées.

4.8.5. *Avantages et risques*

Aux États-Unis, une des conséquences principales des nouvelles modalités relatives aux performances est que les agences et départements se montrent plus rigoureux lorsqu'il s'agit de lier la rémunération et les réalisations. Ainsi, en 2001, près de 80% des hauts fonctionnaires étaient considérés de niveau « exceptionnel », ce qui leur permettait de percevoir un bonus. Ce chiffre a été ramené à 45% en 2005. Il ne faut naturellement pas en déduire que la qualité du travail a baissé : les agences et départements font simplement preuve de davantage de discernement dans leurs évaluations et dans les gratifications liées aux performances. Dans le contexte des États-Unis, les accords de performances sont également considérés comme un instrument majeur de motivation, car ils permettent aux agents de voir comment leurs propres performances s'inscrivent dans les objectifs plus larges de l'agence ou du département et contribuent à son succès. De tels accords peuvent dès lors inciter le personnel à mieux s'intégrer et à s'engager davantage.

NOTES

1. Les documents traitant de ces différents termes sont nombreux mais parfois imprécis. Les définitions données ici sont conformes avec celles que l'on trouve dans d'autres travaux de l'OCDE. Par exemple :

« Les systèmes de gestion des performances visent à relier la gestion des hommes et des femmes aux stratégies et objectifs de l'institution pour laquelle ils travaillent. », OCDE : 2005b, p.20.

« Un système de gestion des performances se définit par une série de processus visant à :

- ❖ établir des objectifs de performances pour les programmes (souvent rendus publics) ;
- ❖ donner aux gestionnaires responsables de chaque programme la liberté de mettre en œuvre les processus qui permettront d'atteindre ces objectifs ;
- ❖ évaluer précisément et notifier les performances enregistrées par rapport aux objectifs fixés ;
- ❖ utiliser les informations relatives aux performances pour étayer les décisions concernant le financement des programmes futures, les modifications au contenu ou à la conception des programmes, et l'attribution de récompenses ou de sanctions individuelles ou collectives (organisation) ;
- ❖ fournir des informations aux organes *ex post* tels que les commissions législatives et l'auditeur externe (en fonction du mandat de ce dernier en matière de vérification des performances), dont les avis pourront également éclairer les décisions mentionnées précédemment. »

Pollitt : 2001, pp.10-11, à partir de OCDE :1995.

« Les termes « contrat de performance » et « contrat » illustrent l'application de la terminologie contractuelle à une vaste palette de dispositions dans le secteur public, notamment :

- ❖ accords entre un ministre et le responsable d'une administration sur les performances à atteindre au niveau de l'organisation ;
- ❖ accords concernant les ressources ou les aspects budgétaires entre une agence centrale et une agence financée sur le budget ;
- ❖ accords individuels de performance pour les responsables d'administrations ;
- ❖ accords de performance entre le responsable d'une administration et un cadre d'un échelon inférieur au sein d'une même organisation ;
- ❖ arrangement de type « partenariat » entre deux agences indépendantes, et dispositions régissant la fourniture de biens et de services entre différentes agences ;
- ❖ accord ou entente entre l'administration centrale et une administration infranationale ;
- ❖ contrat entre une administration publique et une organisation privée ou sans but lucratif pour la fourniture de biens et de services ;

-
- ❖ Ces formules peuvent comprendre des contrats ayant force exécutoire (par exemple : contrats passés avec des fournisseurs privés de biens et services). Toutefois, lorsque les parties concernées sont différentes entités du secteur public, ces dispositions font intervenir généralement des quasi-contrats, des accords ou des engagements. Elles reprennent une partie des éléments et de la terminologie des contrats légaux, mais sans avoir l'intention – ni même, très souvent, la possibilité – de constituer des contrats à ayant force exécutoire. »

Petrie : 2002, pp.118-9.

2. Observation formulée par Annie Hondeghem lors de la réunion d'experts de La Haye, et inspirée de Putseys et Hondeghem : 2003.
3. Supposons qu'un service de santé consacre des fonds à des activités que la médecine fondée sur les résultats juge inutiles, voire pire encore : on citera par exemple la plupart des cas d'ablation des amygdales. Certes, la situation sanitaire globale s'améliore, mais pour des raisons totalement indépendantes : nous ne saurions en conclure que les dépenses susmentionnées ont été rentables, bien au contraire.
4. Section largement inspirée de Blum et Manning : 2007.
5. Bien que ce principe ne soit pas officiellement codifié en Suède, la neutralité politique des personnes chargées d'appliquer le droit administratif est profondément ancrée dans la culture politique/administrative.
6. Bien que l'engagement politique ne soit pas explicitement interdit dans la fonction publique, la totalité des instructions émanant du gouvernement à l'intention des organes exécutifs doivent être formulées par écrit et rendues publiques ; par ailleurs, le gouvernement ne peut intervenir dans l'interprétation qu'a une agence des lois qui doivent s'appliquer aux citoyens et aux entreprises.
7. Au Royaume-Uni, les dépenses publiques ont représenté moins de 15% du PIB de 1900 au début de la Première guerre mondiale. Après les « pointes » dues aux deux guerres mondiales, elles sont restées inférieures à 40% jusqu'à la fin des années 60 (Clark et Dilnot : 2002, schéma 1.1). En Italie, par exemple, le montant des dépenses publiques est passé de 33% du PIB à la fin des années 50 à 58% en 1993 (Legrenzi et Milas : 2002).
8. « Réponses subversives, par exemple 'objectif atteint , mais hors de toute pertinence' ou performance moindre lorsqu'aucun objectif n'a pu être fixé » (Bevan et Hood : 2005, p.8).
9. Cette section s'inspire en grande partie de OCDE : 2007.
10. Cela a rendu nécessaire une certaine interprétation dans la pratique :
 - ❖ Le terme de ministre n'est pas universel. Pour les États-Unis, la fonction de secrétaire a été assimilée à celle de ministre.
 - ❖ Dans les États fédéraux, l'étude porte sur le niveau fédéral. En Belgique, elle inclut tous les ministères fédéraux (« services publics fédéraux ») et les organismes ou les établissements scientifiques qui y sont liés et relèvent directement ou indirectement d'un ministre, mais pas, par exemple, l'armée, la police, les services de santé, les enseignants ou les autorités locales.
 - ❖ Les répondants français font observer qu'il n'existe pas de hiérarchie claire entre les cinq niveaux supérieurs au-dessous de celui de ministre. Aux fins de la présente étude et pour faciliter des comparaisons entre les pays, l'ordre suivant a été adopté pour les cinq niveaux supérieurs de la fonction publique française: niveau 1 : Directeur de cabinet ; niveau 2 : Secrétaire général ; niveau 3 : Directeur général ; niveau 4 : Directeur ; niveau 5 : Sous-directeur.

-
- ❖ À la différence des autres pays, en Italie, les niveaux 1 (vice-ministre) et 2 (sous-secrétaire) s'appliquent à des fonctionnaires élus. Ils ne sont donc pas directement comparables avec les niveaux correspondants auxquels les fonctionnaires sont nommés dans les autres pays, et ils ne seront pas pris en considération dans les tableaux comparatifs. Les niveaux suivants en Italie sont : 3 : Chef de Département ou Secrétaire général ; 4 : Directeur général ; 5 : Directeur.
11. Pour la Suède, ce tableau indique la procédure de nomination suivie dans un ministère type, mais dans les organismes suédois, seuls les fonctionnaires aux deux niveaux les plus élevés (directeurs généraux et directeurs généraux adjoint) sont nommés en fonction de critères politiques.
12. Voir note n°10.
13. Le State Services Commissioner est nommé par le Gouverneur général du Conseil (représentant de la Reine en Nouvelle-Zélande), sur recommandation du Premier ministre.
14. Le cas de la Belgique offre un exemple de procédure hybride. C'est ainsi qu'au niveau 1, les critères de sélection administratifs, comme le mérite et l'expérience, vont de pair avec une décision finale à caractère politique. Généralement, on recourt tout d'abord à une procédure de sélection administrative, qui permet une présélection de candidats appropriés parmi lesquels le ministre fait un choix final. Le « Bureau de sélection de l'Administration fédérale » (SELOR) réunit un jury comprenant des hauts fonctionnaires ainsi que des spécialistes des ressources humaines et de la gestion, ainsi que des experts techniques du secteur public et du secteur privé. Les membres du jury engagent une procédure complexe qui consiste à étudier les candidatures et à faire un bilan des entretiens, et aboutit à une liste de candidats présélectionnés présentée ensuite au ministre
15. Haute fonction publique et autres :
- ❖ Traitement de base : 77% ; rémunérations supplémentaires : 20% ; rémunération liée aux performances : 3%.
 - ❖ Ces chiffres englobent les agents de la haute fonction publique et les autres. Les écarts étant importants entre les deux, il paraît utile de présenter les pourcentages séparément :
 - Haute fonction publique : traitement de base – 69% ; rémunérations supplémentaires – 27% ; rémunération liée aux performances – 4%.
 - Agents n'appartenant pas à la haute fonction publique : traitement de base – 86% ; rémunérations supplémentaires – 12% ; rémunérations liées aux performances – 2%.
- Références/sources – les chiffres ci-dessus ont été calculés à partir des moyennes figurant dans les études réalisées en 2005 sur la rémunération des agents de la haute fonction publique et de ceux qui n'en font pas partie. On trouvera les données découlant de ces études à l'adresse Internet ci-après : <http://www.workplace.gov.au/workplace/Organisation/Government/Federal/Reports/2005APSRemunerationSurvey.htm>
16. Il s'agit d'estimations.
17. Il existe très peu d'autres indemnités importantes (on suppose que les congés annuels, le travail flexible, etc.) ne sont pas pris en compte. En ce qui concerne les rémunérations liées aux performances, si celles qui ont été incluses dans les calculs représentent en moyenne 10% du total, elles sont en revanche très peu nombreuses : leur incidence sur l'enveloppe salariale globale est donc négligeable.
18. Il faut signaler en outre une « indemnité de diligence », rémunération liée aux résultats équivalant à 1.45 mois par an en moyenne.

-
19. Ces estimations concernent les hauts et moyens dirigeants de l'administration centrale.
 20. Le salaire de base représente de loin l'essentiel de la rémunération des employés de l'administration centrale suédoise. La rémunération des heures supplémentaires, les congés payés, et le paiement des heures travaillées pendant le week-end ou pendant les vacances, ajoutent éventuellement un montant limité au revenu mensuel. Certaines catégories d'employés perçoivent des indemnités spéciales en reconnaissance de leur efficacité, mais ces cas sont peu répandus.
 21. Pour environ 70% des employés, la part de la rémunération liée aux performances représente en moyenne 3% du total.
 22. Cette section s'inspire en grande partie de Rexed, Moll *et al.* : 2007.
 23. Voir Hondeghem et Putseys (2004) concernant l'emploi des termes « péremptoire » et « souple » à propos des contrats de la fonction publique.
 24. En Belgique, les titulaires de mandats sont recrutés principalement chez les fonctionnaires de carrière. Parmi ces derniers, ceux qui acceptent un poste de direction ou de conseil pourront faire une pause dans leur carrière et retrouver leur poste initial à la fin de leur mandat. Voir plus loin la section consacrée à la Belgique.
 25. L'expression « contrats ou quasi-contrats » concerne le fait qu'il existe dans certains pays des contrats permanents, auxquels viennent se superposer des accords similaires à des contrats. Aux Pays-Bas, par exemple, les contrats proposés dans la fonction publique sont de durée indéterminée, mais le système du « mandat » permet à un cadre supérieur d'assumer une fonction autre que celle de son poste initial, dans le cadre d'un quasi-contrat d'une durée de cinq à sept ans, au terme desquels il peut, en principe tout au moins, retrouver son poste antérieur.
 26. Voir Plan stratégique 2005 – 2010, Office of Personnel Management : <http://www.opm.gov/gpra/opmgpra/sp2002/>
 27. Voir par exemple <http://www.fm.dk/1024/visArtikel.asp?artikelId=7065>
 28. Toutefois, une proposition de réforme en cours d'élaboration concernant les accords de performance des 70 premiers hauts fonctionnaires devrait donner plus d'importance au volet « contrôle ».
 29. Si l'évaluation finale d'un détenteur de mandat est « très bon » et que cette personne est disposée à rester en fonction, elle n'a pas à réintroduire sa candidature.
 30. Voir *The Contractualisation of Top Management: A Comparative View*, Katholieke Universiteit Leuven : 2004. Actuellement, environ un tiers des titulaires de mandat dans des postes N (35 postes) & N-1 (100 postes) viennent du secteur privé.
 31. À ce jour, approximativement 170 postes ont été pourvus, mais les sélections pour de nouveaux postes ont lieu régulièrement. Le nombre total de fonctionnaires fédéraux est aujourd'hui d'environ 83 000 (approximativement 74 500 FTE).
 32. Procédures d'évaluation de titulaires de mandat, Guide pratique du gouvernement fédéral, 2005.
 33. Il existe approximativement 850 000 fonctionnaires fédéraux.
 34. Voir, par exemple *Brazil, General Structure of Public Administration*, UNPAN documents internes, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN000242.pdf>.

-
35. Voir *Gérer la haute fonction publique : La réforme de la haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE*, OCDE, 2003.
 36. Il incombe à l'administrateur général de veiller à ce que tout cadre supérieur signe un accord de performance (entente de rendement) ; par ailleurs, l'AGRHFPC exerce un contrôle à cet égard de par son rôle dans le cycle d'octroi de primes.
 37. Pour plus d'information sur le contexte général, voir par exemple *Régir la performance dans le secteur public, Rapport par pays*, 2002 et l'exposé présenté par le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction en juillet 2006.
 38. En ce qui concerne la haute fonction publique, 14 compétences essentielles ont été répertoriées. Par « contribution aux activités de l'administration concernée », il faut entendre le rôle du cadre supérieur ou du ministre adjoint dans les comités et programmes du service public dans son ensemble, ou comme promoteur des réformes.
 39. La fonction publique française est une administration de carrière : les hauts fonctionnaires potentiels sont donc recrutés à un stade précoce de leur vie professionnelle ; des ressources sont investies dans le développement de ces réservoirs de compétences afin d'en préparer les membres à occuper des postes de dirigeants. Voir *Gérer la haute fonction publique : La réforme de la haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE*, OCDE, 2003.
 40. À ne pas confondre avec la préparation de budgets axés sur les objectifs, qui signifierait que l'on commence par fixer les objectifs, puisque l'on calcule les budgets nécessaires pour les atteindre. Au contraire, dans le cas de la budgétisation reposant sur les résultats, ces derniers sont utilisés afin d'influencer ou de définir des objectifs. Voir « *La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs – Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (2004)* »
 41. Le grade 19 comprend les secrétaires généraux et les directeurs généraux des ministères, ainsi que les directeurs des agences.
 42. Il existe des projets de restructuration du système de rémunération des membres du TMG. Actuellement, ces derniers bénéficient d'un traitement de base, et les bonnes performances sont récompensées par des allocations supplémentaires. Il n'existe pas de possibilité d'augmentation barémique à l'intérieur d'un même grade. Le nouveau système envisagé comporterait, pour les membres du TMG, 10 échelons à l'intérieur de leur grade ; le passage à un échelon supérieur serait alors fonction des performances. En outre, les membres du TMG pourraient se voir octroyer des gratifications supplémentaires en cas de performances exceptionnelles.
 43. Voir *Systèmes de gestion au sein du Ministère de la Culture, Rapport final*, Lot 11, TACIS, Commission européenne, Moscou, Russie, 2005.
 44. Les objectifs de performance ne portent pas toujours sur l'ensemble des tâches et activités : ils peuvent n'en concerner que quelques unes.
 45. Extrait du *Senior Management Service Handbook 2003*.
 46. Dans certains départements, l'accord de performance du directeur est publié sur l'Internet afin d'informer l'ensemble des fonctionnaires sur les objectifs fixés et de s'en servir en vue de l'élaboration des accords qui les concernent.
 47. Les cadres occupant des postes inférieurs à celui de chef de département bénéficient du soutien du département des ressources humaines. Pour ceux qui dirigent un département, c'est la Commission du Service public qui fournit ce soutien (logistique).

-
48. Des notes techniques expliquent la façon dont sont mesurées les performances par rapport aux objectifs fixés dans chaque PSA. Des notes techniques d'efficacité exposent les barèmes et les méthodes employés par les ministères pour évaluer les gains d'efficacité à mesure qu'ils se rapprochent de leurs objectifs. Les stratégies d'investissement des ministères (*Departmental Investment Strategies – DIS*) tracent les plans que doit suivre chaque ministère pour obtenir le volume et la qualité de ressources nécessaires à l'appui de ses objectifs.
 49. Le Secrétaire du Cabinet est responsable de tous les fonctionnaires, à l'exception du personnel diplomatique.
 50. Sens du leadership, expertise professionnelle, expérience et compétences fondamentales (communication, capacités d'analyse, management, gestion financière, etc.).
 51. L'objectif de gestion de l'accord examine consiste à aider des agents à améliorer leurs performances et à développer leur potentiel. Parmi les indicateurs et objectifs de performance qui s'y rattachent : mise au point, pour le 30 avril, d'un accord de performance définissant des objectifs SMART ; élaboration des plans de développement personnel pour le 30 avril ; programme prévoyant au moins un entretien en tête-à-tête par trimestre ; réexamen en milieu d'année afin de soumettre un rapport avant le 31 octobre.
 52. Compétences essentielles dans la fonction publique.
 53. Le document *Comment gérer la performance individuelle – Rapport national du Royaume-Uni*, OCDE, 2002, souligne que des examens de milieu d'année ont été instaurés pour pallier le nombre insuffisant de comptes rendus informels.
 54. La notation a été supprimée des accords de performance.
 55. *Comment gérer la performance individuelle – Rapport national du Royaume-Uni*, OCDE, 2002.
 56. Les numéros correspondent à ceux donnés pour les objectifs opérationnels dans le plan stratégique. Il sont également repris dans les accords de performance de chaque haut fonctionnaire et montrent donc de façon explicite la relation entre les accords de performances et les objectifs opérationnels de l'agence ou du département.
 57. Le nouveau système s'applique également aux agents de haut rang dans les disciplines scientifiques et aux cadres fonctionnels.
 58. Dans certains accords de performances, tels ceux mis au point par l'OPM, le lien avec le plan stratégique ou les objectifs opérationnels est donné explicitement en citant le numéro de l'objectif stratégique ou opérationnel pertinent .
 59. Voir les exemples communiqués par l'EPA et l'OPM.

ANNÈXE 1 : DÉFINITIONS / GLOSSAIRE

Accords de performance

Un accord de performance peut concerner un fonctionnaire ou une organisation. Il s'agit d'un accord négocié entre le ministre et le directeur exécutif ou entre ce dernier et le personnel de direction au sein d'un ministère ou d'une agence, qui subdivise les objectifs stratégiques généraux en éléments de programmes, et définit des processus opérationnels spécifiques et souvent détaillés, ainsi que des objectifs axés sur les résultats.

Au niveau individuel, il peut revêtir la forme d'un accord écrit sans valeur légale dans le cadre d'une évaluation annuelle des performances et d'une définition annuelle des objectifs ou dans celui d'un contrat de travail relatif à la tâche à accomplir pendant l'année suivante. Quel que soit le type de contrat dans lequel il s'inscrit, un accord de performance fait chaque année l'objet d'un suivi/d'une évaluation et d'une négociation. Il comprend souvent une description des objectifs à atteindre dans l'année, qui peuvent être liés aux indicateurs axés sur le rendement et les résultats individuels. On utilise également l'expression « contrat axé sur les performances »¹.

Efficacité

Mesure dans laquelle les programmes atteignent les objectifs ou les résultats prévus. L'efficacité est l'élément le plus important du concept d'« optimisation des ressources » dans le secteur public. Les biens et les services peuvent être fournis de manière économique et efficiente mais, s'ils n'atteignent pas les objectifs prévus, cela pourrait constituer un gaspillage des ressources utilisées.

Efficiences

Relation entre les biens et les services produits par un programme ou une activité (résultats) et les ressources utilisées pour les produire (moyens ou intrants).

Évaluation de la performance

Méthode et ensemble de procédures permettant la notation du travail ou des performances d'un fonctionnaire en fonction de normes et de critères objectifs appliqués uniformément dans une ou plusieurs organisations.

Gestion des performances

Les systèmes de gestion des performances visent à lier la gestion des personnes aux objectifs et stratégies institutionnels.

1. Le terme « contrat » est ici à prendre au sens large, couvrant les différentes sortes d'accord ou d'entente pouvant exister entre le représentant de l'employeur et le fonctionnaire quant aux objectifs à atteindre et aux conséquences de leur mise en œuvre.

Haute fonction publique (*Senior Civil Service/Senior Executive Service*)

De nombreux pays utilisent, pour désigner les membres de la très haute fonction publique, l'expression « *Senior Executive Service (SES)* ». Au Royaume-Uni et en Hongrie, on parle du « *Senior Civil Service* ». L'appellation « hauts fonctionnaires » renvoie au groupe d'agents qui appartient à la catégorie des cadres supérieurs. Il s'agit d'une structure mobile de hauts responsables dotés de vastes compétences dans le domaine de la gestion et d'une perception d'ensemble des valeurs et responsabilités du secteur public. Ces hauts fonctionnaires font souvent l'objet d'une politique GRH à part, notamment pour ce qui concerne la gestion des performances. La haute fonction publique a pour mission d'assurer un leadership actif, et de promouvoir la coordination des politiques des différents ministères, ainsi que la cohésion culturelle entre les hauts fonctionnaires.

Indicateurs de performance

Les indicateurs de performance montrent si les objectifs sont atteints ou en passe de l'être, au niveau de l'administration tout entière (macrogestion) ou à celui de l'agent ou d'une équipe (microgestion). Ils doivent être non seulement spécifiques, mesurables, accessibles, réalistes et définis dans le temps (SMART), mais aussi pertinents, utiles, durables² et vérifiables.

Il faut généralement faire appel à une combinaison d'indicateurs pour déterminer si un objectif est atteint. Par exemple, si l'on souhaite vérifier qu'un service s'est amélioré, on pourra mesurer le taux de satisfaction des clients, le nombre de clients auxquels ce service a été fourni, et le délai nécessaire.

Les données collectées sur les indicateurs mesurables (comme le nombre de clients servis) contribuent ensuite à l'évaluation des performances par rapport aux objectifs. En effet, les indicateurs ne suffisent pas pour procéder à cette évaluation : ils doivent être arrimés à un objectif.

Intrants

Moyens dont dispose une administration ou un agent pour atteindre un résultat. Les moyens comprennent notamment : ressources humaines, ressources financières, matériels ou installations, fournitures détenues, biens ou services reçus, règlements ou procédures, horaires de travail, par exemple.

Objectifs

Les buts qu'un haut fonctionnaire (et l'administration dans son ensemble) doit s'efforcer d'atteindre. Ils peuvent découler des objectifs globaux du gouvernement ou des agences, des obligations de service public, ou des objectifs des programmes/ministères. Les objectifs peuvent être qualitatifs ou quantitatifs. Dans ce dernier cas, il pourra s'agir, entre autres, d'augmenter l'efficacité de 10%, ou de réduire de 5% le taux d'erreur. Ces objectifs peuvent cependant omettre la dimension plutôt quantitative, pour viser, par exemples à une « amélioration des prestations de services ».

Performance

La performance peut être définie comme la capacité d'un organisme ou d'une instance gouvernementale à acquérir des ressources économiques et à utiliser ces ressources de manière efficace (moyens-produits) et efficace (produits-résultats) pour atteindre des objectifs de production et de rendement.

Produits

Biens ou (le plus souvent) services que les organisations gouvernementales fournissent aux citoyens, entreprises et/ou à d'autres organisations/entités gouvernementales. Par exemple, dans le cas d'un ministère des Finances, il pourrait s'agir de la publication mensuelle de rapports sur les résultats financiers de l'administration et des états financiers annuels.

2. Par « durables », il faut comprendre que les indicateurs doivent non seulement être fiables, mais aussi garder leur pertinence pendant un certain nombre d'années.

Les objectifs en matière de produits consistent en une spécification du niveau d'activité ou d'effort que l'on devra enregistrer pendant une période donnée ou avant une date précise, et comportent notamment une description des caractéristiques ou attributs (par exemple : respect des délais) définis comme normes pour l'exécution de l'activité considérée.

Rémunération axée sur les performances

Par « rémunération axée sur les performances », on entend la part variable de la rémunération attribuée chaque année (ou sur toute autre base périodique), en fonction des performances, à un agent, une équipe ou un groupe. La définition de ce type de rémunération exclut : *i*) les augmentations automatiques de traitement, par exemple par promotion ou par augmentation au sein d'un même échelon (sans lien avec les performances) ; *ii*) les différents types d'indemnités attachées à certains postes ou à certaines conditions de travail (heures supplémentaires, affectation dans certaines zones géographiques).

Rémunération en fonction des résultats

L'octroi de primes dépend de la qualité ou de la valeur mesurée d'un produit au plan individuel ou collectif, généralement évaluées en unités de temps de travail de référence ; ce concept recouvre différents systèmes d'attribution de primes et demeure, pour les travailleurs manuels, la principale méthode de rémunération liée à la performance.

Résultats

Effets ou conséquences que les performances ou les activités des administrations publiques ont sur la collectivité. Les résultats englobent à la fois les effets attendus et imprévus de l'action gouvernementale et explicitent les raisons de l'intervention des pouvoirs publics. Par exemple, dans le cas d'un ministère des Finances, il pourrait s'agir de faire en sorte que les finances publiques soient viables, alors que pour un ministère des Transports, le résultat pourrait consister en une baisse du nombre d'accidents de la route.

Traitement de base

Rémunération ou salaire que tout fonctionnaire perçoit régulièrement (en général mensuellement ou bimensuellement) de l'administration du fait de son appartenance à la fonction publique. Généralement lié à la fonction occupée par l'agent, le traitement de base est uniforme pour tous les postes de même niveau. Il est fréquemment cité dans les comparaisons entre les salaires du secteur public et ceux du secteur privé. Toutefois, il ne représente que l'une des composantes de la rémunération globale des fonctionnaires³.

3. Définition extraite de <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/glossary.htm>

BIBLIOGRAPHIE

Documents généraux

- Ammons, D.N. (2003), « Performance and Managerial Thinking ». *Public Performance and Management Review*. 25 (4). 344-7.
- Banque mondiale (2007), « The World Bank's Administrative and Civil Service Reform Website ». <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,menuPK:286372~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:286367,00.html>. Date d'accès: 7 janvier 2007.
- Bevan, Gwyn et Christopher Hood (2005), *What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System*. The Public Services Programme. Londres: Economic and Social Research Council.
- Blum, Jürgen et Nick Manning (2007), « Réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE ». Projet OCDE. Paris.
- Cardona, Francisco (2006), « Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States ». Programme SIGMA de l'OCDE. Paris.
- Clark, Tom et Andrew Dilnot (2002), *Long-Term Trends in British Taxation and Spending*. Londres : The Institute for Fiscal Studies.
- Dubnik, M.J. (1998), « Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework ». Dans C. Sampford, N. Preston et C.-A. Bois (éds.) *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values*. Londres : Routledge.
- Hallerberg, Mark et Jürgen von Hagen, (1997), *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union* (Document de travail 6341 du NBER). Cambridge, Mass. : National Bureau of Economic Research.
- Hondeghem, Annie et Line Putseys (2004), *The Contractualisation of Top Management: A Comparative View*. Université catholique de Louvain.
- Laegreid, P. (2002), « Transforming Top Civil Servants Systems ». Dans T. Christensen et P. Laegreid (éds.) *New Public Management*. Hampshire : Ashgate.
- Legrenzi, Gabriella et Costas Milas (2002), « Asymmetric and Non-Linear Adjustment in the Revenue-Expenditure Models ». Department of Economics and Finance, Brunel University. Uxbridge, Middx. Royaume-Uni.
- Manning, Nick et Neil Parison (2003), *International Public Administration Reform : Implications for the Russian Federation*. Directions in Development. Washington : Banque mondiale.
- OCDE (1995), *La gestion publique en mutation : Lles réformes dans les pays de l'OCDE*. Paris : OCDE.

- OCDE (2005a), *Moderniser l'État : La route à suivre*. Paris : OCDE.
- OCDE (2005b), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*. Paris : OCDE.
- OCDE (2007), « Gérer l'interface entre le politique et l'administratif: étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires (projet de rapport) ». OCDE. Paris.
- OCDE (2007), *Vieillesse et le service public : Les défis des ressources humaines*. OCDE. Paris.
- Petrie, Murray (2002), « A Framework for Public Sector Performance Contracting ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. Vol. 1, N°3, pp.117-154.
- Pollitt, C. (2001), « Intégrer Gestion des performances et gestion financière ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. Vol. 1, N°2, pp.7-38.
- Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform : A Comparative Analysis*. Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press.
- Putseys, L. et A. Hondelghem (2003), *Contracten Met Leidende Ambtenaren*. Brugge : die Keure.
- Rexed, Knut, Chris Moll, Nick Manning et Jennifer Allain (2007), « Gouvernance de la détermination décentralisée des rémunérations dans certains pays membres de l'OCDE » *Document de travail de l'OCDE sur la gouvernance*. OCDE. Paris.
- Schick, Allen (2005), « L'Etat performant – Réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits ». Document établi pour la Réunion OCDE des Hauts responsables du budget tenue à Bangkok, en Thaïlande, les 15 et 16 décembre 2005 (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/35651133.pdf>). OCDE. Paris.
- Sterck, Miekatrien, Wouter Van Dooren et Geert Bouckaert (2006), « Performance Measurement for Sub-National Service Delivery: Report Prepared for the Organisation of Economic Cooperation and Development ». Institut de management public, Université catholique de Louvain ; OCDE, Paris.
- UK Public Administration Select Committee (2003), « On Target? Government by Measurement - Fifth Report of Session 2002–03, Volume I » (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpublicadm/62/62.pdf>). Chambre des Communes. Londres.
- Van Dooren, Wouter, Nick Manning, Jana Malinska, Dirk-Jan Kraan, Miekatrien Sterck et Geert Bouckaert (2006a), « Mesure des résultats de l'administration pour la série 'Regards sur l'administration' ». *Document technique 2* de la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, Paris, OCDE.
- Van Dooren, Wouter et Miekatrien Sterck (2006b), « Financial Management Reforms after a Political Shift: A Transformative Perspective ». *International Journal of Productivity and Performance Management*. 6 (55).
- von Hagen, Jurgen (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. Direction générale des affaires économiques et financières, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York : The Free Press.

Documents spécifiques aux pays

Afrique du Sud

PSC Guidelines on the Evaluation of Heads of Department, 2004- 2005, Public Service Commission, <http://www.psc.gov.za/docs/guidelines/guide.doc>

Senior Management Service Handbook, 2003, <http://www.dpsa.gov.za/documents/sms/publications/sms2003.pdf>

Belgique

Mandaten in internationaal perspectief, Tips voor de Vlaamse en federale overheid, Université catholique de Louvain, <http://www.bestuurskunde.be/docs/PresentatiePutseys.pps>

De evaluatieprocedures van de mandaathouders, Praktische handleiding van de federale overheid, PenO, 2005.

Management en Operationeel Plan Directie-Generaal Personeel, octobre 2002.

Bestuursovereenkomst tussen de Belgische Staat en de Rijksdienst voor Pensioenen.

Brésil

Brazil Planning for Performance in the Federal Government, Review of Pluriannual Planning (en deux volumes), Volume I: Rapport principal, décembre 2002.

Brazil Planning for Performance in the Federal Government, Review of Pluriannual Planning (en deux volumes), Volume II: annexes.

Diagnóstico do sistema de service civil do governo federal no Brasil, Nelson Marconi, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 octobre 2003, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047409.pdf#search=%22Diagn%C3%B3stico%20do%20sistema%20Marconi%22>

Sistemas de remuneração baseada em desempenho no governo federal do Brasil: o caso dos gestores governamentais, Luiz Alberto dos Santos & Regina Luna Santos Cardoso, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 octobre 2002, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044001.pdf#search=%22Sistemas%20de%20remunera%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Santos%22>

Project Performance Assessment Report Brazil, Public Sector Management Project Brazil, Public Sector Finance Project, Rio Grande Do Sul State Reform Load, Rio De Janeiro State Reform Privatization Project, Mato Grosso State Privatization Project, 23 mai 2003.

Evaluation of DFID Country Programmes Country Study: Brazil 1997 - 2003, juillet 2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/35/36499065.pdf#search=%22E2%80%A2%09Evaluation%20o>

[f%20DFID%20Country%20Programmes%20Country%20Study%3A%20Brazil%201997%20E2%80%93%202003%22](#)

UNPAN000242, Brésil, Structure générale de l'administration publique,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN000242.pdf#search=%22Brazil%2C%20General%20structure%20of%20public%20administration%22>

Canada

Cartes de pointage du PGR, http://www.hrma-agrh.gc.ca/hr-rh/eg-gd/pmp/pmp_manual_f.asp

Performance Management Program for Executives, M. Clement et P. de Blois, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 octobre 2002,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044003.pdf#search=%22Performance%20Management%20Program%20for%20Executives%20clement%22>

Résultats du Programme de gestion de rendement pour les cadres supérieurs de la fonction publique du Canada pour 2004-2005, http://www.hrma-agrh.gc.ca/hr-rh/eg-gd/pmp-rpr_2004-2005_f.asp

Rapport 2005-2006 sur les plans et les priorités, Agence de la santé publique du Canada, http://www.phac-aspc.gc.ca/rpp-2005-06/index_f.html

Rapport 2005-2006 sur les plans et les priorités, Agence de la santé publique du Canada.

Rapport ministériel 2004-2005 sur le rendement, Agence de la santé publique du Canada.

http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr1/04-05/PHAC-ASPC/PHAC-ASPCd45_f.pdf#search=%22Public%20Health%20Agency%20of%20Canada%2C%202004%20E2%80%932005%20Departmental%20Performance%20Report%22

Directives pour le Programme de gestion du rendement pour les cadres supérieurs – 1er avril 2004,
http://www.hrma-agrh.gc.ca/hr-rh/eg-gd/PMP-Directives_f.asp

Rapport préparé pour le symposium de l'OCDE « Governing for Performance in the Public Sector », mars 2002, http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=PCOsecretariats&doc=mpsp/pmp_resources_oecd_f.htm

PMP Tools Ideas for a PMA Planning Process.

PMP Tools Cascades E.

Carte de pointage annuelle, http://www.hrma-agrh.gc.ca/hr-rh/eg-gd/pmp/pmp_manual_f.asp

Compétences clés en leadership, http://www.hrma-agrh.gc.ca/leadership/klc-ccl/intro_f.asp

États-Unis

Strategic Plan 2005-2010, Office of Personnel Management, <http://www.opm.gov/gpra/opmgpra/sp2002/>

Strategic Plan 2003-2008, Environmental Protection Agency, <http://www.epa.gov/ocfo/plan/2003sp.pdf>

Accords de performances, OPM.

Accords de performances, EPA.

Outil d'évaluation des performances.

Outil d'évaluation des performances pour l'Administration générale.

Transforming the Civil Service: Building the Workforce of the Future, Results of a GAO-Sponsored Symposium, 1995, <http://www.gao.gov/archive/1996/gg96035.pdf>

A Handbook for Measuring Employee Performance, Aligning Employee Performance Plans with Organizational Goals, OPM, 2001, <http://www.opm.gov/perform/WPPDF/2002/HANDBOOK.PDF#search=%22%E2%80%A2%A%20A%20Handbook%20for%20Measuring%20Employee%20Performance%2C%20Aligning%20employee%20performance%20plans%20with%20organizational%20goals%22>

Performance Ratings, Awards and Salaries FY 2004, OPM, http://www.opm.gov/ses/perf_ratings.asp

Report on Senior Executive Pay for Performance for Fiscal Year 2005, OPM, <http://www.opm.gov/ses/performstatistics05.asp>

France

« La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs », *Guide méthodologique pour l'application de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, juin 2004 http://www.finances.gouv.fr/performance/pdf/guide_performance.pdf

Relier la performance aux niveaux de l'organisation et des individus – Rapport national de la France, Régir la performance dans le secteur public, Colloque de haut niveau co-organisé par l'OCDE et l'Allemagne, Berlin, mars 2002, [http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/puma-hrm\(2002\)8](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/puma-hrm(2002)8)

Pays-Bas

Algemeen Rijksambtenarenreglement, 10 maart 2006, http://www.ministerremkes.nl/overheidspersoneel/arbeidsvoorwaarden_0/publicaties/algemeen_b

Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, augustus 2002, <http://www.minbzk.nl/contents/pages/54098/bbra.pdf>

Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, april 2004, http://www.minbzk.nl/overheidspersoneel/arbeidsmarkt_en/inspringthema's/topmanagement/publicaties/rapport_commissie

Jaarverslag 2005, Algemene Bestuursdienst, http://www.algemenebestuursdienst.nl/abd_algemeen/publicaties/index.cfm?artikelen_id=0A1A82C6-095B-6809-0EC41E6CB66B3E34

Royaume-Uni

Comment gérer la performance individuelle – Rapport national du Royaume-Uni, OCDE, 2002, [http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/puma-hrm\(2002\)4](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/puma-hrm(2002)4)

GOV/PGC/RD(2007)5

Business Plan 2005-2006, Department for Communities and Local Government,
<http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1123042>

Public Service Agreement 2005-2008, Department for Communities and Local Government,
<http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1122967>

Incentives for change, Rewarding Performance in National Government Networks, 2000, <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/601/A3/240.pdf#search=%22%E2%80%A2%20Incentives%20for%20change%2C%20Rewarding%20performance%20in%20national%20government%20networks%22>

Senior Civil Service, Performance Management and Reward Principles, Cabinet Office, 2006,
<http://www.civilservice.gov.uk/management/performance/scs/index.asp>

Performance Partnership Agreement, 2004-2006, Department of Constitutional Affairs,
http://www.civilservice.gov.uk/archive/performance_partnerships/publications/pdf/DCA_PPA.pdf

Performance Agreement and Review Form

ANNÈXE 2 : POINTS DE CONTACT

Afrique du Sud

Odette Ramsingh, Directeur général, Bureau de la Commission des services publics

Belgique

Philippe Vermeulen, Conseiller général, Coordination de la GRH pour le Top Management, Services publics fédéraux, Personnel et organisation

Brésil

Alexandre Kalil Pires, Secrétaire adjoint, Secrétariat à la Gestion (*Secretaria de Gestão*), ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion

Canada

Carolyn Guest, Analyste principal, Réseau du leadership, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique

États-Unis

Marta Brito Pérez, Directeur associé, *Human Capital Leadership and Merit System Accountability, Office of Personnel Management*

France

Yves Chevalier, Chef de Service

Stéphane Schtahaups, Chef du Bureau des Personnels de Conception et d'Encadrement

Emmanuel Tuchscherer, Administrateur Civil: Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

Pays-Bas

Robert van der Riet, Beleidsadviseur, Bureau Algemene Bestuursdienst

Annemiek de Winter, Beleidsadviseur, Bureau Algemene Bestuursdienst

Royaume-Uni

Christopher Johnson, Directeur, *Employment and Reward Directorate*, Cabinet Office

**ANNÈXE 3 : PARTICIPANTS À LA RÉUNION D'EXPERTS DE L'OCDE SUR LA GESTION
DES PERFORMANCES TENUE LES 15 ET 16 SEPTEMBRE 2006 À LA HAYE**

Autriche

Mme Barbara WAWERKA, Head of Unit, Federal Chancellery Unit III/1a General, Remuneration Law

Belgique

Mme Annie HONDEGHEM, Professeur, Institut d'administration et de gestion, Université catholique de Louvain

M. Geert SINTOBIN, Directeur général Personnel, Services publics fédéraux, Personnel et Organisation

M. Philippe VERMEULEN, Coordinateur, Direction de la GRH pour le Top Management, Services publics fédéraux, Personnel et Organisation

Canada

Mme Hélène LAURENDEAU, Secrétaire adjoint, Relations du travail, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Danemark

M. David NIELSEN, Head of Section, ministère des Finances

Finlande

Mme Ritta BÄCK, Senior Officer, Legal Affairs, Personnel Department/State Employer's Office, ministère des Finances

Mme Laura PULKKINEN, Coordinator, Office for the Government as Employer, ministère des Finances

Hongrie

M. Balázs ROMHANYI, Deputy Head of Department, Financial Policy Affairs, Directorate of Fiscal and Financial Policy Affairs, ministère des Finances

Islande

M. Gunnar BJORNSSON, Director-General, Department of Personnel Policy, ministère des Finances

Mme Gudrun ZOEGA, Chair of Senior Civil Servants Salary Tribunal, Senior Civil Servants Salary Tribunal

Japon

M. Bunzo HIRAI, Chief Analyst of Remuneration and Retirement Allowance, Personnel and Pension Bureau, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications

Norvège

Mme Gry OVERLAND, Senior Advisor, Ministry of Government Administration and Reform

M. Asbjorn VALHEIM, Assistant Director-General, Dept. of Employers Affairs, Ministry of Government Administration & Reform

Pays-Bas

M. Ivo BLOMMAART, Policy Advisor, Office for the Dutch Senior Civil Service
M. Jan KENTER, Beleidsexpert, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
M. Uno KOESOEMO JOEDO, Senior Consultant, Office for the Dutch Senior Civil Service
M. Koos ROEST, Adviser on Strategic Policy, Directorate-General for Management of the Public Sector, Ministry of the Interior and Kingdom Relations
M. Peter VAN DER GAAST, Head of International Civil Service Division, Ministry of the Interior and Kingdom Relations
M. André VAN DONGEN, Senior Consultant, Office for the Dutch Senior Civil Service
Mme Annemiek WINTER, Policy Advisor, Office for the Dutch Senior Civil Service

Pologne

Mme Marta POSTULA, Director of Department, Office for Public Finance Reform, ministère des Finances

Royaume-Uni

M. Christopher JOHNSON, Director, Employment & Reward, Cabinet Office
Mme Yana PAVLOVSKAYA, Governance Advisor, DFID Russia and Ukraine Programme, British Embassy
M. Mike WATTS, Director of HR Transformation, Corporate Development Group, Cabinet Office

Brésil

M. Ariosto CULAU, Secretary, Secretariat of Federal Budget, Ministry of Planning, Budget and Management
M. Martin FORTIS, Budget Analyst, Federal Budget Secretariat of the Ministry of Planning, Budget & Management
M. Alexandre KALIL PIRES, Deputy Secretary of Management, Ministry of Planning, Budget and Management

Estonie

M. Airi ALAKIVI, Head of Department of Public Service, Department of Public Service, State Chancellery

Fédération de Russie

Mme Elena OSIPOVA, Senior Specialist (Administrative Dept, Civil Service Unit), Ministry for Economic Development & Trade of the Russian Federation

Banque mondiale

Mme Yelena DOBROLYUBOVA, Spécialiste du secteur public, ECSPE Europe & Asie Centrale, Banque mondiale

Department for International Development/Department for International Development

M. Satyendra PRASAD, Governance Advisor, Department for International Development (DFID)

International Monetary Fund (IMF)/Fonds monétaire international (FMI)

M. Marc ROBINSON, Economiste principal, Division Gestion des Finances publiques, Fonds monétaire international

OCDE

M. Francisco CARDONA PERETO, Administrateur principal
M. Dirk-Jan KRAAN, Directeur de projet
M. Nick MANNING, Chef de Division
M. Edouard TURKISCH, Consultant

**ANNÈXE 4 : PARTICIPANTS À LA RÉUNION D'EXPERTS DE L'OCDE ORGANISÉE SUR LE
THÈME « GESTION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE AXÉE SUR LES
PERFORMANCES – OPTIONS POSSIBLES POUR LA FÉDÉRATION DE RUSSIE »
MOSCOU, 20 FÉVRIER 2007**

Belgique

M. Philippe VERMEULEN, Coordinateur, Direction de la GRH pour le Top Management, Services publics fédéraux, Personnel et Organisation

Canada

Mme Lynn LEMIRE-LAUZON, Directeur général, Réseau du leadership, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique

France

M. Patrice AZAN, Chargé de mission, Prospective et Affaires internationales, Services du Premier Ministre, Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique

M. Matthew WOODS, Chargé de mission, Mission des affaires européennes et internationales, Services du Premier Ministre, Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique

Japon

M. Bunzo HIRAI, Chief Analyst of Remuneration and Retirement Allowance, Personnel and Pension Bureau, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications

Pays-Bas

M. Peter VAN DER GAAST, Head of International Civil Service Division, Ministry of the Interior and Kingdom Relations

Royaume-Uni

M. John A. BARKER, Directeur, Recruitment and Development of People, Cabinet Office

M. Mike WATTS, Directeur of HR Transformation, Corporate Development Group, Cabinet Office

Afrique du Sud

Mme Lorreta MAFOLO, Directeur adjoint, Bureau de la Commission des services publics

Mme Odetta RAMSINGH, Directeur général, Bureau de la Commission des services publics

Fédération de Russie

M. Andrey SHAROV, Director of the Department of Regulation, Ministry for Economic Development & Trade of the Russian Federation

M. Andrey KLIMENKO, Vice Rector of the Higher School of Economy and Director of the Department of Public Administration, Higher School of Economics

M. Vladimir YUZHAKOV, Head of the Administrative Reform Project, The « Centre for Strategic Developments »

M. Nikolai KLISHCH, Head of Department, Institute of Public Administration, Higher School of Economics

Mme Elena OSIPOVA, Senior Specialist (Administrative Dept, Civil Service Unit), Ministry for Economic Development & Trade of the Russian Federation

M. Alexander KOTCHEGURA, Senior lecturer, Russian Peoples' Friendship University

Banque mondiale

Mme Yelena DOBROLYUBOVA, Spécialiste du secteur public, ECSPE Europe & Asie Centrale

Commission Européenne

Mme Stephanie HARTER, Délégation de la Commission européenne en Russie

OCDE

M. Donato DE ROSA, Economiste

M. Taras KOBUSHO, Bureau de l'OCDE à Moscou

M. Nick MANNING, Chef de Division

M. Sergei PONOMAREV, Bureau de l'OCDE à Moscou

M. Edouard TURKISCH, Consultant

Autre

Mme Anne (Willemijn) KETELAAR, Consultant, DAI Europe Ltd

Mme Elena DE ORIO, Consultant

M. Sergei PUSHKAREV, Deputy Team Leader, Public Sector Institutional Reform Project, Arcadis BMB