

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement

Jean-Ludovic Silicani
Conseiller d'Etat
assisté de Frédéric Lenica, maître des requêtes

Février 2004

<u>PRESENTATION GENERALE</u>	4
<u>I/ LE REGIME ACTUEL DE REMUNERATION DES DIRECTEURS D'ADMINISTRATION CENTRALE</u>	7
<u>A/ LE CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER</u>	7
<u>1/ Description</u>	7
<u>2/ Commentaires</u>	9
<u>B/ UN RÉGIME DE RÉMUNÉRATION LARGEMENT INADAPTÉ</u>	10
<u>1/ Un niveau global de rémunération insuffisant</u>	10
<u>2/ Une absence de prise en compte des responsabilités effectives</u>	12
<u>3/ Une absence de prise en compte des profils individuels</u>	13
<u>4/ Une absence totale de rémunération variable</u>	15
<u>II/ LES EXPERIENCES DE REMUNERATION A LA PERFORMANCE</u>	15
<u>A/ LES EXPÉRIENCES DANS L'ADMINISTRATION FRANÇAISE SONT PRATIQUEMENT INEXISTANTES AU NIVEAU CENTRAL</u>	15
<u>B/ CERTAINES ADMINISTRATIONS ÉTRANGÈRES LIENT LA RÉMUNÉRATION DE LEURS CADRES DIRIGEANTS À LEUR PERFORMANCE</u>	16
<u>C/ UNE PRATIQUE COURANTE EN FRANCE DANS LE SECTEUR PRIVÉ ET LE SECTEUR PUBLIC CONCURRENTIEL</u>	19
<u>1/ Dans le secteur privé</u>	19
<u>2/ Dans le secteur public concurrentiel</u>	19
<u>III/ VERS UN NOUVEAU REGIME DE REMUNERATION DES DIRECTEURS D'ADMINISTRATION CENTRALE</u>	20
<u>A/ UN RÉGIME SIMPLIFIÉ ET CLARIFIÉ</u>	20
<u>B/ LA PART VARIABLE DE LA RÉMUNÉRATION</u>	22
<u>1/ La phase initiale de définition des objectifs assignés à chaque directeur</u>	23
<u>2/ La phase d'évaluation des résultats</u>	25
<u>3/ La traduction de la performance en rémunération</u>	29
<u>IV/ LA MISE EN ŒUVRE PRATIQUE DE LA REFORME</u>	31
<u>A/ LES INSTANCES ET OUTILS DE SUIVI DE LA RÉMUNÉRATION DES DIRECTEURS D'ADMINISTRATION CENTRALE</u>	31
<u>1/ Au niveau ministériel</u>	31
<u>2/ Au niveau interministériel</u>	32
<u>B/ LE LANCEMENT DE LA RÉFORME</u>	33
<u>1/ Au printemps 2004</u>	33
<u>2/ A l'été et à l'automne 2004</u>	33
<u>3/ Début 2005</u>	33
<u>REMARQUES FINALES</u>	34

Liste des annexes

1. Lettre de mission
2. Personnes rencontrées ou consultées
3. Méthode de cotation des postes
4. Définition des objectifs
5. Exemple d'application des propositions
6. Bibliographie

PRESENTATION GENERALE

Comme toute grande organisation publique ou privée et, sans doute, plus que les autres, l'Etat a besoin d'être conduit et dirigé, non pas de façon autoritaire, mais dans le cadre d'objectifs clairement énoncés dont les résultats sont évalués et dont le contenu est régulièrement ajusté. C'est cette logique simple qui a inspiré la réforme des lois de finances (par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001) : le budget de la nation sera désormais organisé autour de 45 missions et 149 programmes. Pour chacun de ces programmes seront fixés des objectifs à atteindre. Une évaluation systématique permettra au Parlement d'adapter régulièrement le contenu et les moyens des politiques publiques.

Pour faire vivre cette réforme et, au-delà, pour rendre l'Etat plus efficace au service des citoyens, son mode de direction doit être profondément réformé. La direction politique de l'Etat est assurée, conformément aux articles 20 et 21 de la Constitution, par le gouvernement et, sous l'autorité du premier ministre, par chacun des ministres. Chaque ministre est donc responsable de la réalisation des priorités de la politique gouvernementale qui relève de ses attributions. A cette fin, il lui revient à son tour de fixer, pour chacun de ses directeurs, les objectifs qui permettront à ces derniers, d'une part de préparer puis de mettre en œuvre l'action du gouvernement, d'autre part de produire les services que les citoyens attendent de l'administration.

Encore faut-il que la relation entre les ministres et leurs directeurs soit adaptée à cette nouvelle culture d'objectifs et de résultats.

* *
*

Aujourd'hui, les quelque 180 cadres dirigeants des administrations centrales de l'Etat nommés en conseil des ministres, dont relèvent directement ou indirectement plus de deux millions d'agents (soit, en moyenne, plus de 10.000 agents par directeur¹), ont des responsabilités mal définies, ne disposent le plus souvent d'aucun objectif clair, ne sont guère évalués sur leurs résultats et perçoivent une rémunération inadaptée, sans lien avec l'importance ou l'efficacité de leur action ; enfin, sauf exception, ils ne travaillent pas assez directement avec leur ministre.

Comment s'étonner, dans ces conditions, de la déperdition d'énergie au sommet de l'Etat, des défaillances de transmission d'informations ascendantes ou descendantes et des difficultés à mettre en œuvre les réformes et les nouvelles priorités de l'action publique ? Ce qui est étonnant, en vérité, c'est que l'Etat fonctionne tout de même correctement. Aucune grande organisation privée ne résisterait à un tel mode de management. La grande compétence, le dévouement sans limites, le sens aigu du service public de l'immense majorité des directeurs d'administration centrale expliquent que le système fonctionne, mais avec une efficacité qui, à moyens constants, pourrait être considérablement améliorée.

¹ De 120.000, pour le directeur général de la police nationale, à moins de 100 pour certains directeurs.

A cet égard, la volonté du gouvernement, énoncée à l'automne 2003, de transformer profondément les modalités de nomination, de gestion et de rémunération des directeurs d'administration centrale est essentielle. L'exemple doit partir du sommet. Si ce changement de culture réussit, il irriguera ensuite l'ensemble de notre administration. L'enjeu est majeur.

Pour réussir ce changement, il est nécessaire que chaque ministre s'emploie à préciser collectivement avec son équipe de directeurs, puis avec chacun d'entre eux, les priorités de son administration. Il conviendra ensuite qu'il évalue, à l'occasion d'un entretien, les résultats atteints par chaque directeur, au regard des objectifs fixés. Il faudra enfin qu'il décide de traduire les performances dans les rémunérations. Tout cela est apparemment simple (et nous décrivons les voies et moyens pour y parvenir) mais il ne faut pas se cacher que ceci correspond assez peu aux usages et représente une contrainte pour les ministres. Mais cela leur apportera en contrepartie de réels motifs de satisfaction : en précisant les priorités de leurs directeurs, ils seront conduits à clarifier leurs propres priorités et à les hiérarchiser – ce qui leur sera utile dans leurs relations avec le premier ministre et le Parlement ; en récompensant un directeur pour le succès d'une action prioritaire du gouvernement, le ministre aura la possibilité d'être juste et de motiver rapidement ses principaux collaborateurs ; à la clef c'est l'efficacité de son administration et de son action politique qui sera accrue.

* *
*

L'inadaptation du régime actuel de rémunération des directeurs d'administration centrale est certaine à trois égards :

- un directeur d'administration centrale gagne en moyenne 115.000 € bruts annuels, soit trois à quatre fois moins que les hauts dirigeants du secteur privé et deux à trois fois moins que ses homologues britanniques ;
- pratiquement rien dans sa rémunération ne tient compte de son parcours professionnel personnel, de l'importance de ses responsabilités ou de ses résultats ;
- les conditions de sa prise de fonction et de son départ sont le plus souvent opaques.

Il est proposé de rebâtir ce régime de rémunération, dans un très bref délai, afin de le rendre plus simple et plus efficace.

La rémunération d'un directeur d'administration centrale serait calculée, au moment de sa nomination, en fonction de deux uniques paramètres : son expérience professionnelle antérieure et l'importance du poste qui va lui être confié, appréciée selon des critères de cotation clairs et usuels. La rémunération, ainsi calculée, serait composée d'une part fixe et d'une part variable, d'environ 20%. Le versement effectif de tout ou partie de cette part variable dépendrait des résultats atteints par le directeur au regard des objectifs que son ministre lui aurait fixés, soit au moment de sa nomination, soit, ensuite, à des échéances régulières. Le surcoût très modeste (entre 3 et 5 millions d'euros au total) de cette réforme sera très vite compensé, et au centuple, par l'efficacité accrue de l'administration.

Aujourd'hui le choix à faire pour notre pays se pose en des termes simples : souhaite-t-on que l'administration de l'Etat soit bien dirigée et qu'ainsi elle rende, au meilleur coût, les services que le pays attend et qu'elle réalise les réformes considérables dont celui-ci a besoin ? Si tel est le cas, il faut que l'Etat soit capable d'attirer, de motiver et de conserver des cadres dirigeants excellents et de les rémunérer de façon appropriée. Seuls ceux qui estiment que l'Etat doit être faible ou que son rôle doit devenir marginal peuvent estimer que cette nécessité n'existe pas.

Le rapport énonce des recommandations afin de conduire une telle réforme. Elles peuvent, si le gouvernement le décide, être mises en œuvre immédiatement.

I/ LE REGIME ACTUEL DE REMUNERATION DES DIRECTEURS D'ADMINISTRATION CENTRALE

A/ Le cadre juridique et financier

1/ Description

L'article 13 de la Constitution prévoit que les directeurs d'administration centrale² sont nommés en conseil des ministres. Concrètement, cela signifie qu'ils sont nommés par décret du président de la République, sur le rapport du premier ministre et du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés³.

La rémunération des directeurs d'administration centrale est composée de trois étages.

► **Le premier étage** correspond au traitement indiciaire, de la hors-échelle C1 à la hors-échelle E2, ce qui représente un montant variant entre 58.800 € et 69.600 € bruts annuels⁴. S'y ajoutent l'indemnité de résidence, comprise entre 1.900 € et 2.400 € bruts annuels et la nouvelle bonification indiciaire, qui, pour les directeurs, s'échelonne pour l'essentiel de 140 à 180 points, soit un montant variant entre 7.400 € bruts annuels et 9.400 € bruts annuels (à ce jour, seul le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne verse pas encore de NBI à ses directeurs).

Ce premier étage (la rémunération indiciaire) qui, jusqu'au 31 décembre 2003, était le seul ouvrant droit à pension, s'échelonne donc, au total, de 68.000 à 81.000 € bruts annuels (soit de 4.700 à 5.700 € nets par mois).

► **Le deuxième étage** est composé de deux primes.

▪ La première est l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) allouée en vertu du décret n°2002-62 du 14 janvier 2002 complété par un arrêté du même jour.

Ces deux textes fixent un montant moyen de référence en fonction du grade et de l'emploi de l'agent. Pour les directeurs hors échelle C ou D, le montant moyen est fixé à 6.300 € bruts annuels. Pour les directeurs hors échelle E, ce montant est fixé à 7.200 € bruts annuels.

Le même décret prévoit que le montant individuel des primes effectivement servies au titre de l'IFTS ne peut excéder trois fois le montant moyen de référence. En pratique, sauf au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons), tous les directeurs perçoivent le montant maximal.

² L'ensemble de ce rapport porte sur les seuls directeurs d'administration centrale (environ 170), à l'exclusion de la dizaine d'emplois rémunérés sur les hors-échelles F et G, c'est-à-dire notamment ceux des secrétaires généraux, commissaires ou chefs d'état-major. Au total, le nombre des « cadres dirigeants » des administrations centrales est d'environ 180.

³ Il convient de noter par ailleurs que les emplois de directeurs d'administration centrale constituent, en vertu de l'article 1er du décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, des emplois pour lesquels la nomination est laissée à la décision du gouvernement.

⁴ Selon le barème fixé par le décret n°2003-1170 du 8 décembre 2003.

- La seconde est la prime de rendement, attribuée en application du décret n°50-196 du 6 février 1950, qui constitue une extension à l'ensemble des ministères du décret n°45-1753 du 6 août 1945 applicable uniquement au ministère des finances.

Les règles générales d'attribution de cette prime de rendement sont les suivantes : théoriquement variable et personnelle, cette prime ne peut excéder 18% du traitement le plus élevé du grade des bénéficiaires. En pratique, sauf au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, tous les directeurs perçoivent ce taux maximal.

- Le cumul de ces deux primes permet de définir un plafond réglementaire qui varie de 30.000 € bruts annuels pour un directeur hors-échelle C à 34.000 € bruts annuels pour un directeur hors-échelle E.

- **Le troisième étage** de rémunération des directeurs consiste en un déplafonnement de ces montants réglementaires, autorisé ministère par ministère, par lettre du ministre du budget.

En 2003, le montant moyen du déplafonnement a été de 9.000 € bruts annuels pour les directeurs hors-échelle C, de 10.000 € bruts annuels pour les directeurs hors-échelle D et de 11.300 € bruts annuels pour les directeurs hors-échelle E.

Si le montant de ce déplafonnement autorisé ne permet pas la rémunération d'un directeur au niveau approprié, il lui est alors octroyé, à titre exceptionnel, une dérogation, pudiquement dénommée « situation individuelle », par lettre du ministre du budget.

- **Au total**, la rémunération servie aux 141 directeurs d'administration centrale de statut civil, hors ceux disposant d'une situation individuelle, est retracée dans le tableau suivant (montant annuel brut versé en 2003).

NB : les chiffres indiqués ci-dessous correspondent aux sommes versées au cours de l'année 2003 pour les postes concernés qui ont pu être vacants, pour certains, pendant de brèves périodes ; les rémunérations effectivement perçues par les directeurs en place, en année pleine, doivent donc de ce fait être corrigées à la hausse d'environ 5%.

Ministères	Nombre de directeurs	Echelles	NBI	Primes versées			Rémunération globale		
				Mini	Moyenne	Maxi	Mini	Moyenne	Maxi
Affaires étrangères	11	HeC : 9	100 (1)						
		HeD : 0	120 (1)	34060	34060	34060	102493	103529	112350
		HeE : 2	140 (6)						
			165 (3)						
Intérieur	17	HeC : 3	120 (7)						
		HeD : 4	140 (8)	31360	38807	44200	105355	111585	123281
		HeE : 10	180 (2)						
Services du premier ministre	10	HeC : 6	140 (5)						
		HeD : 2	150 (2)	37702	38877	39050	96472	109369	119676
		HeE : 2	180 (2)						
Equipement	23	HeC : 8	140 (13)						
		HeD : 9	180 (4)	36172	45615	62178	102290	118457	121914
		HeE : 6	180 (6)						
Éducation, jeunesse et sport	14	HeC : 3	140 (6)						
		HeD : 4	180 (8)	40152	40152	40152	106270	114730	119184
		HeE : 7							
Outre-mer	2	HeC : 1	140 (2)	40152	40844	41535	107734	110384	113034
		HeD : 1							
Affaires sociales	10	HeC : 4	150 (8)	39112	36556	39446	96694	103987	115610
		HeD : 1	180 (2)						
		HeE : 5							
Justice	6	HeC : 2	140 (3)	33478	37542	40811	105200	110628	119843
		HeD : 2	180 (3)						
		HeE : 2							
Défense	13	HeC : 4	140 (12)	43753	44136	45333	109871	115911	124365
		HeD : 5	180 (1)						
		HeE : 4							
Culture	7	HeC : 3	140 (4)	26800	32292	37323	92966	105714	114923
		HeD : 1	160 (3)						
		HeE : 3							
Agriculture	8	HeC : 4	140 (3)						
		HeD : 1	180 (5)	39169	39640	43317	102267	111144	122348
		HeE : 3							
Économie, finances et industrie	20	HeC : 6							
		HeD : 4		62416	65952	68903	122557	132080	139708
		HeE : 10							

2/ Commentaires

Le tableau précédent appelle trois séries de commentaires.

- Il convient de signaler tout d'abord **le régime indemnitaire particulier des directeurs du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

En premier lieu, contrairement à l'ensemble des autres ministères, ce ministère ne connaît pas le régime du déplafonnement autorisé ministère par ministère. Le « troisième étage indemnitaire » y est en effet constitué, depuis l'intervention du décret n°2002-710 du 2 mai 2002⁵, par une allocation complémentaire de fonction (ACF), correspondant à une palette de primes s'étendant de 45.000 € bruts annuels à 84.000 € bruts annuels. L'existence de cette allocation permet au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de ne pas utiliser à plein régime le montant du plafond réglementaire fixé pour la prime de rendement et l'IFTS⁶.

⁵ Publié au JORF du 4 mai 2002, p. 8297

⁶ Fixées à 8,33% du montant du traitement de base, ces deux primes sont regardées comme un simple « troisième mois ».

A l'heure actuelle, le montant maximal d'ACF alloué à un directeur est de 50.000 € bruts annuels. En revanche, le reliquat d'ACF, combiné au reliquat d'IPTS et de prime de rendement, permet de traiter les situations exceptionnelles sans avoir recours à une « situation individuelle » selon le régime de droit commun décrit plus haut (un cas actuellement).

En second lieu, les directeurs du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sont les seuls à ce jour à ne pas bénéficier de la NBI correspondant à leurs fonctions (elle sera mise en place prochainement). La rémunération annuelle sera, dès lors, augmentée d'environ 9.000 €.

► Il convient ensuite d'observer que deux ministères présentent des particularités liées à l'origine mixte des directeurs qu'ils emploient.

Au ministère de l'équipement, les postes de directeurs sont occupés soit par des administrateurs civils, soit par des ingénieurs. Ces derniers conservent lorsqu'ils sont nommés directeurs « l'indemnité spécifique de service », qui est supérieure à la prime de rendement. Cela se traduit en moyenne par une rémunération supérieure de 4.500 € nets annuels.

Au ministère de la défense, la vingtaine de directeurs d'origine militaire (qui ne sont pas pris en compte dans le tableau précédent) ont la possibilité d'opter entre le régime de droit commun de rémunération des directeurs ou le maintien du régime propre aux militaires issu du décret du 13 octobre 1959, lequel prévoit une « indemnité pour charges militaires » et, le cas échéant, une majoration de celle-ci. Une partie de ces indemnités n'étant pas imposée, les directeurs d'origine militaire optent le plus souvent pour le maintien de leur situation antérieure : leur rémunération brute (environ 100.000 € par an) peut ainsi apparaître moins élevée, mais leur rémunération disponible après impôt est supérieure à celle des directeurs à statut civil.

► On peut enfin noter qu'au 1^{er} février 2004 seuls sept directeurs bénéficiaient d'une **situation individuelle** affranchissant leur rémunération des règles générales de plafonnement décrites ci-dessus. Contrairement à ce que l'on prétend parfois, cette pratique est donc peu fréquente au niveau des directeurs.

B/ Un régime de rémunération largement inadapté

1/ Un niveau global de rémunération insuffisant

► Cette insuffisance est certaine, d'abord, si on compare les revenus des plus hauts cadres de l'Etat⁷ (qui représentent 1/10.000^{ème} de ses effectifs) avec ceux exerçant des niveaux de responsabilité équivalents dans le secteur privé (en théorie, les 1.500 cadres dirigeants les plus importants). Certes, il ne faut comparer que des choses raisonnablement comparables. Il convient donc d'extraire du champ de la comparaison les dirigeants propriétaires et les responsables de centres de profits dont la rémunération est indexée sur des critères dont on ne trouve pas l'équivalent dans l'administration.

⁷ Environ 115.000 € en moyenne par an pour les quelque 170 directeurs comprenant les 141 concernés par le tableau de la page 9 (compte-tenu du correctif indiqué en exergue de ce tableau), la vingtaine de directeurs à statut militaire, et les sept directeurs disposant d'une situation individuelle.

Mais, même en s'en tenant à une comparaison fondée sur la **rémunération des dirigeants du secteur privé** titulaires de directions fonctionnelles (comme une direction des ressources humaines ou un secrétariat général), on ne peut qu'être frappé par la différence considérable des rémunérations, à responsabilités équivalentes.

Quelques éléments d'analyse permettent de mesurer cet écart avec précision.

En ce qui concerne les ingénieurs, dont les fonctions sont assez comparables entre secteurs public et privé, on observe qu'en 2001, le ratio de rémunération secteur privé / administration, pour les ingénieurs des mines, est de 2,5 pour les 31-45 ans et de 3,5 pour les 46-60 ans (même en neutralisant les compléments de rémunération que les ingénieurs des mines travaillant dans le secteur privé peuvent tirer de la réalisation des plans de *stock-options* qu'ils ont généralement souscrits).

Sur un plan plus général, les études de rémunération menées par les cabinets de consultants en ressources humaines montrent que, pour des fonctions équivalentes et de niveau comparable, le salaire médian des cadres dirigeants s'échelonne entre 268.000 € bruts annuels et 369.000 € bruts annuels, part variable comprise mais hors plan de *stock-options*⁸.

Ces chiffres apparaissent trois fois supérieurs à ceux de l'administration. L'écart réel est plus important encore car le salaire médian est inférieur au salaire moyen qui constitue notre référentiel dans le secteur public. Il peut donc être estimé comme allant de 1 à 4 (hors *stock options*). La sécurité de l'emploi dans le secteur public ne saurait justifier une différence aussi considérable, d'autant que les mécanismes de « parachute », souvent prévus à ce niveau de responsabilités dans le secteur privé, relativisent beaucoup les risques.

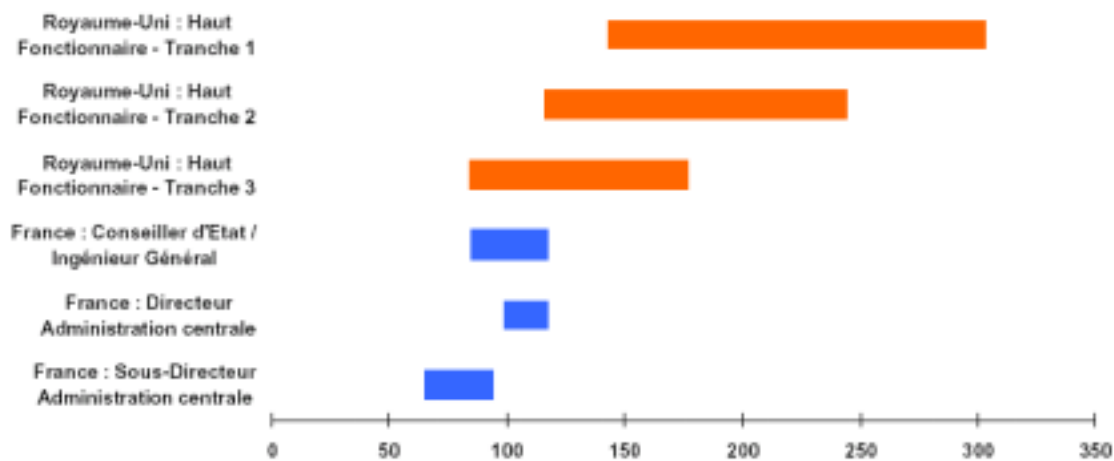
Ce constat doit être rapproché du fait qu'à l'inverse, en moyenne, la rémunération des fonctionnaires est légèrement supérieure à celle des salariés du secteur privé. Ce paradoxe s'explique par l'écrasement considérable des rémunérations dans la fonction publique.

► Insuffisance également si on compare ces niveaux de rémunération avec ceux pratiqués dans l'administration de pays comparables. Une étude menée en avril 2002⁹ montre ainsi que la rémunération des directeurs d'administration centrale se situe dans le bas de la fourchette de la troisième et plus basse des tranches de **rémunération des hauts responsables publics britanniques** et atteint à peine le bas de la fourchette de la deuxième tranche, comme l'illustre le tableau ci-après (l'ensemble des trois tranches concerne 3.000 personnes au total en Grande- Bretagne).

⁸ Source : étude cadres supérieurs et dirigeants, Hay Group 2003, données de rémunération

⁹ Disponible sur le site www.haute-fonction-publique.org

Rémunérations brutes des hauts fonctionnaires français et britanniques (avril 2002)



(en milliers d'euros)

Les directeurs d'administration centrale français gagnent ainsi entre deux et trois fois moins que leurs homologues britanniques.

2/ Une absence de prise en compte des responsabilités effectives

On doit relever ensuite la très faible discrimination qui caractérise les traitements des directeurs d'administration centrale : la palette des rémunérations ne s'étend en effet que de 93.000 € bruts annuels à 139.000 € bruts annuels, hors situations individuelles, et à 157.000 € bruts annuels si l'on tient compte des sept situations individuelles.

Ce phénomène s'explique par plusieurs facteurs concordants.

- Tout d'abord la faible dispersion des taux de NBI alloués aux directeurs.

C'est ainsi qu'au ministère de l'éducation nationale, tous les directeurs, à l'exception du directeur des affaires juridiques et du directeur de la technologie, disposent du même niveau de 180 points de NBI¹⁰. Le régime en vigueur est encore plus significatif au ministère de la défense où, à l'exception du directeur général de la gendarmerie nationale, tous les directeurs sont placés au niveau uniforme de 140 points de NBI¹¹. Dans le projet qu'il envisage de mettre en œuvre, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne prévoit aucune discrimination entre les postes de directeur.

Loin de constituer une échelle de cotation des postes, la NBI sert ainsi, plus encore pour les directeurs qu'aux autres niveaux de responsabilités, de simple complément de rémunération. Ce dévoiement peut être justifié par le faible niveau global de rémunération des directeurs. Mais, ce faisant, la fonction première de la NBI, qui devrait être de refléter le niveau de responsabilité fonctionnelle de chaque poste, est totalement perdue de vue.

► Autre explication : les deux primes (IFTS et prime de rendement) qui, par principe, devraient permettre la modulation des traitements, ne jouent plus du tout ce rôle aujourd'hui. Elles ont en effet été forfaitisées au niveau le plus élevé que permettaient les textes, pour compenser leur montant de base très faible.

► Le dernier facteur d'explication est que la faiblesse du niveau des dé plafonnements autorisés conduit naturellement les ministres à fixer la rémunération de la plupart de leurs directeurs au niveau maximal de ce dé plafonnement.

Le régime indemnitaire tend donc, par nature, vers l'uniformité. Pour un ministère donné, les différences de rémunération globale (qui, selon les ministères, vont de 10 à 20%) ne s'expliquent dès lors, en règle générale et pour l'essentiel, que par la différence d'ancienneté qui fait qu'un directeur est classé successivement en hors-échelle C, D ou E ou, exceptionnellement, par les « situations individuelles ».

3/ Une absence de prise en compte des profils individuels

Etriqué et peu discriminant, le régime de rémunération des directeurs n'a pu survivre jusqu'à ce jour qu'en recourant à des pratiques opaques de plus en plus difficiles à justifier.

► Avant de se pencher sur les « situations individuelles » octroyées sur autorisation personnelle du ministre du budget, il convient de souligner le mouvement récent de régularisation qui a marqué le régime indemnitaire des cadres supérieurs de l'Etat, dans lequel s'inscrit naturellement celui des directeurs d'administration centrale.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a ainsi mis fin à la plupart des pratiques régulièrement dénoncées par la Cour des comptes. Longtemps, les indemnités spécifiques de ce ministère sont demeurées irrégulières, car prononcées par de simples décisions ministérielles, au demeurant non publiées, sans base réglementaire. Ce mécanisme a été régularisé avec la parution du décret n°2002-710 du 2 mai 2002, complété par l'arrêté du 2 mai 2002¹². Aucun texte n'est en revanche venu régulariser le système des allocations de maintien de rémunération, fondé sur la décision ministérielle du 21 avril 1995, qui permet de

¹⁰ Voir arrêté du 26 octobre 2001, publié au JORF du 30 octobre 2001, p. 17061

¹¹ Voir arrêté du 7 mars 2002, publié au JORF du 8 mars 2002, p.4350

¹² Publiés au JORF du 4 mai 2002, p. 8315

maintenir leurs rémunérations antérieures, après leur fin de fonction, pendant un certain temps, aux directeurs d'administration centrale et aux directeurs de cabinet, dès lors qu'ils demeurent au ministère. Non criticable dans son principe, car il se préoccupe du sort des directeurs, ce mécanisme l'est toutefois moins dans la forme qu'il revêt actuellement.

Le gouvernement a également le projet de régulariser, dans un très proche avenir, le « troisième étage indemnitaire » aujourd'hui couvert par les lettres de déplafonnement, pour l'ensemble des autres ministères, en instituant par décret une indemnité complémentaire de fonctions (ICF) pour les cadres supérieurs des administrations centrales, au nombre desquels figurent les directeurs d'administration centrale (cf. III.A).

► Le dernier enjeu de régularisation ne concerne donc plus que les « situations individuelles » octroyées *intuitu personae* par le ministre du budget. Contrairement à l'opinion la plus répandue, on a vu qu'elles sont peu nombreuses au niveau des directeurs. Elles concernent en revanche plus largement les directeurs d'établissements publics, les membres de cabinet ou même, dans certains ministères, l'encadrement intermédiaire.

L'étude exhaustive menée sur ce point permet d'observer que seuls sept directeurs bénéficient en février 2004 d'une situation individuelle (leur rémunération annuelle brute est comprise entre 140.000 et 157.000 €). Ces dérogations sont fondées sur trois types de facteurs : le maintien de leur niveau antérieur de rémunération pour certains fonctionnaires, la volonté d'attirer des personnes passées par le secteur privé, une difficulté passagère de recrutement ayant commandé de rendre le poste plus attractif financièrement.

Sur le fond, il n'y a rien d'anormal à prendre en compte ces trois facteurs pour définir la rémunération d'un directeur. Mais la forme aujourd'hui retenue est la moins efficace : elle fait apparaître comme une dérogation ce qui doit constituer la modalité normale de recrutement ; l'opacité complète qui la caractérise est criticable ; elle mobilise une énergie démesurée des services et des cabinets.

4/ Une absence totale de rémunération variable

Une évidence saute enfin aux yeux : la rémunération des directeurs d'administration centrale ne comporte à ce jour aucune part variable (sans même parler d'une part variable qui serait liée à la qualité de la performance individuelle), mesurée par rapport à des objectifs qui auraient été antérieurement assignés.

III/ LES EXPERIENCES DE REMUNERATION A LA PERFORMANCE

A/ Les expériences dans l'administration française sont pratiquement inexistantes au niveau central

Certains ministères, très peu nombreux, ont lié une part de la rémunération de leurs chefs de services déconcentrés à leur performance.

Tel est le cas du ministère de l'équipement, qui, dans le cadre des contrats d'objectifs signés avec les directions départementales de l'équipement, a mis en place un mécanisme d'individualisation de la rémunération des directeurs départementaux en fonction des résultats qu'atteignent leurs services. Tel est aussi le cas, au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de la direction générale de la comptabilité publique qui a décidé de lier une part de la rémunération des trésoriers payeurs généraux à leurs résultats. Un projet visant à introduire un mécanisme équivalent dans le cadre de l'évaluation des recteurs est envisagé au ministère de l'éducation nationale.

Au Conseil d'Etat, les rapporteurs sont rémunérés, pour partie, en fonction du nombre et de la qualité des dossiers qu'ils déposent. La chancellerie envisage de s'inspirer de ce mécanisme pour rémunérer les magistrats.

De manière plus générale, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie envisage un mécanisme analogue pour l'ensemble de ses cadres supérieurs par l'octroi d'un bonus variable en fonction du degré de réalisation des objectifs fixés dans chaque service.

Mais aucune rémunération liée à la performance n'existe actuellement pour les directeurs d'administration centrale.

B/ Certaines administrations étrangères lient la rémunération de leurs cadres dirigeants à leur performance

La difficulté de trouver des indicateurs fiables pour mesurer la performance des agents et la méfiance d'une partie des personnels qui voyait là une menace directe contre les systèmes de rémunération classiques, largement fondés sur les notions de carrière et d'ancienneté, expliquent que la pratique de la rémunération à la performance individuelle n'ait connu qu'un développement limité et inégal¹³.

► Le **Canada** a été précurseur en la matière en introduisant dès 1964 une relation entre performance et salaires dans le secteur public. Le dispositif concerne aujourd'hui 4700 agents de la haute fonction publique (*seniors* et membres de la *management category*). La particularité de ce système est de comprendre deux volets : un volet annuel, et un volet de plus long terme tenant compte du mérite dans l'évolution de la rémunération de l'intéressé.

Le volet annuel prend la forme d'une prime liée à la performance réalisée au cours de l'année écoulée : le *lump-sum bonus*. Ces primes correspondent à un pourcentage d'ampleur variable du salaire de base. L'échelle de notation va de 1 (mauvaise performance, prime nulle) à 5 (excellente performance, prime équivalant à 10% du salaire annuel).

Le volet de long terme est plus sophistiqué : il consiste à intégrer, non plus dans une simple prime, mais dans le niveau de salaire lui-même, la performance de l'agent. La grille indiciaire comporte un salaire maximal, dont l'agent ignore si, ou à quel moment, il l'atteindra un jour, car tout dépend de sa performance. Son taux annuel de progression dans l'échelle des salaires sera fonction de ses performances, notées de 1 (faible progression annuelle) à 5 (progression annuelle forte). L'objectif de ce système est, on le voit, de motiver de manière continue l'agent tout au long de sa carrière.

L'évaluation des résultats de l'agent se fait dans le cadre des programmes gouvernementaux d'actions.

¹³ Voir Bureau international du travail, Les systèmes de rémunération dans le secteur public de six pays de l'OCDE (Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie) : essai d'analyse comparative (1999)

La procédure est la suivante : le premier sous-ministre (l'équivalent du secrétaire général des services du premier ministre) publie chaque année des priorités stratégiques, dans le but de donner un cadre d'action cohérent au programme du gouvernement. Il fait ensuite en sorte que ces priorités soient intégrées aux objectifs des directeurs de chaque ministère. Ces priorités servent alors de cadre lors de l'élaboration « d'ententes¹⁴ » sur la performance de chaque sous-ministre et de sa haute-administration. Ces « ententes » sont accompagnées de critères de mesure de cette performance qui servent d'une part à déterminer si les engagements ont été réalisés et d'autre part si les directeurs ont fait la preuve de leurs qualités de responsable, de leurs valeurs et de leur sens de l'éthique. Une « cote de la performance » est alors établie, qui permet de définir le montant des primes et permet également aux sous-ministres d'identifier les forces et les faiblesses des cadres de direction.

Dans le double objectif de conserver le montant de la rémunération au mérite dans une enveloppe raisonnable et d'imposer un véritable travail d'évaluation de leurs troupes aux gestionnaires, le système canadien est toutefois sévèrement encadré : la part du personnel d'un ministère ou d'une agence donnée recevant la note de 5 ne doit pas dépasser 5% de l'effectif, 25% la note de 4, et 65% la note de 3. On retrouve là les méthodes de dispersion salariale utilisées notamment par les cabinets de conseil en organisation.

► Aux **Etats-Unis**, seuls les plus hauts fonctionnaires fédéraux font l'objet d'une rémunération à la performance : le *senior executive service system* (SES) concerne 8500 hauts fonctionnaires (*top management grades* et *political appointees*). Pour ces agents, le système de prime à la performance s'applique de deux façons.

Il comporte tout d'abord, comme au Canada, une prime annuelle (également qualifiée de *lump-sum bonus*) attribuée à l'agent en fonction de sa performance, notée sur une échelle de 1 à 3 (très satisfaisant, satisfaisant, non satisfaisant). Un agent noté « très satisfaisant » reçoit ainsi une prime de 10% de son salaire annuel de base, tandis qu'un agent noté « non satisfaisant » ne perçoit aucune prime.

Il est également lié au positionnement sur l'un des six barreaux d'une échelle de rémunération fixée annuellement par le président des Etats-Unis. Ce positionnement est déterminé par le directeur de l'agence ou du département ministériel qui emploie l'agent. Chaque année, les cartes sont rebattues : les *top managers* sont replacés sur l'un ou l'autre des échelons. Cette liberté octroyée aux directeurs est toutefois encadrée : si le salaire d'un agent peut passer en une seule étape du niveau 1 au niveau 6, il ne peut être baissé que d'un barreau par année.

Les agents éligibles au SES sont soumis à un plan de performance qui définit les objectifs à atteindre au cours de la période d'évaluation (qui peut être infra ou pluri-annuelle). L'évaluation du supérieur suit la voie hiérarchique, avant d'être transmise au conseil d'examen des performances (le *performance review board*), qui comprend des représentants de l'organisme et des personnalités extérieures. Ce conseil formule des recommandations sur l'évaluation, les primes et les bonus. Sur le fondement de ces recommandations, le directeur de l'agence ou du département ministériel décide seul de l'allocation et du montant des primes.

¹⁴ C'est-à-dire d'engagements continus d'amélioration du service, dans tous les domaines

Deux autres dispositifs existent : le *meriter executive rank* donne droit à une prime de 10.000 \$, attribuable à 5% de l'effectif, et le *distinguished executive rank* ouvre droit à une prime de 20.000 \$, attribuable à 1% de l'effectif.

Plus proches de nous, certains pays membres de l'Union européenne ont eux aussi mis en place une rémunération de leurs directeurs d'administration centrale qui comporte une part variable liée à la réalisation des objectifs.

► En **Italie**, la rémunération des directeurs, recrutés sur contrat à durée déterminée, comporte une part fixe (60% de la rémunération), une part (20%) liée au niveau de responsabilité du poste occupé selon un barème de cotation de 3 à 5 niveaux rendu public par chaque ministère et une dernière part de 20% liée à la réalisation des objectifs.

L'évaluation des directeurs est annuelle. Elle comporte un volet extérieur au ministère, puisqu'elle repose en partie sur les informations fournies par les services en charge, au niveau national, du contrôle de gestion et du pilotage stratégique de l'Etat.

A l'évaluation annuelle s'ajoute une évaluation en fin de contrat, déterminante pour le renouvellement ou la promotion dans un autre poste. Si le directeur en fin de contrat ne fait l'objet ni d'un renouvellement ni d'une promotion et ne trouve pas immédiatement un autre poste, il demeure toutefois assuré de conserver la part de son salaire fixe, correspondant, on l'a vu, à 60% de sa rémunération totale.

► Au **Royaume-Uni**, les cadres supérieurs de l'Etat signent deux contrats : un contrat à durée indéterminée et un contrat qui fixe la durée, les conditions d'emploi ainsi que le niveau de performance attendu.

Ce dernier contrat, dénommé *performance agreement*, conclu avec le supérieur hiérarchique direct, comporte des objectifs professionnels, des objectifs de compétences et de connaissances et s'accompagne d'emblée d'indicateurs de mesure de la performance. Ce *performance agreement* s'inscrit dans le cadre plus large du *business plan* et des objectifs assignés à la structure.

Chaque cadre supérieur fait l'objet d'une « évaluation à 360 degrés » impliquant le supérieur hiérarchique direct, les collègues de même niveau de responsabilité, les subordonnés et parfois les usagers du service. L'évaluation de fin d'année détermine à la fois le montant du bonus financier, qui varie de 0 à 10% et les perspectives d'avancement de carrière.

Les directeurs d'agence, quant à eux, sont recrutés sur des emplois à durée déterminée d'une durée de cinq ans, leur prime de performance peut atteindre 25% de leur salaire annuel.

De ce bref aperçu des exemples étrangers, on retiendra principalement d'une part que les ministres disposent d'une large autonomie pour fixer la rémunération de départ de leurs directeurs, d'autre part que la partie variable de celle-ci est de l'ordre de 20%.

C/ Une pratique courante en France dans le secteur privé et le secteur public concurrentiel

1/ Dans le secteur privé

L'analyse de la population équivalente aux directeurs d'administration centrale dans le secteur privé en France, à savoir celle des directeurs fonctionnels des grandes entreprises, permet de faire quatre observations.

La première concerne la population éligible : plus de 85 % des cadres dirigeants disposent d'une part variable, sous forme de bonus annuel, dans leur rémunération.

La deuxième est relative au montant de cette part variable, qui représente entre 20 et 28 % du salaire de base.

La troisième concerne la méthode de calcul du bonus. Plus de 90% des sociétés françaises ont formalisé leur mode de calcul du bonus ; seules 10% d'entre elles versent le bonus de leurs cadres sur un mode discrétionnaire. On assiste par ailleurs à un mouvement de simplification du nombre d'indicateurs retenus pour mesurer la performance. En 2003, plus de la moitié des entreprises n'utilisent qu'un seul indicateur de calcul (dans 80% des cas, il s'agit d'un indicateur lié au profit) ; un tiers d'entre elles utilisaient deux indicateurs (l'un d'entre eux est toujours lié au profit) ; seules 11% des entreprises utilisaient une batterie de trois critères ou plus.

Dernier élément : les objectifs fixés aux directeurs mêlent différents cercles de responsabilité. Ils sont ainsi soumis à des objectifs qu'ils doivent réaliser au niveau du groupe, de la branche ou à un niveau purement personnel.

2/ Dans le secteur public concurrentiel

La pratique de la rémunération à la performance commence à se diffuser dans les établissements publics à caractère industriel et commercial et les grandes entreprises publiques. S'agissant de celles des cadres dirigeants, on constate un double mouvement.

► Le premier consiste à mettre en œuvre de manière systématique un mécanisme de cotation des postes de dirigeants qui permette de s'abstraire de la grille statutaire qui a longtemps prévalu dans ces entreprises. Les critères généralement retenues pour « peser » les emplois sont les suivants : périmètre économique sur lequel le poste dispose d'une influence (profit, masse salariale, budget) ; impact du poste sur l'organisation ; responsabilités attachées à l'emploi ; nombre de personnes à encadrer ; niveau de délégation par rapport au président ; place de l'emploi dans la stratégie de changement.

► Le second consiste à mettre en place le régime de rémunération à la performance de manière formalisée. Les cadres sont ainsi évalués sur leur capacité à eux-mêmes évaluer leurs subordonnés. Les guides d'entretien sont préparés par la direction des ressources humaines et transmis aux équipes opérationnelles pour que l'incitation, déjà donnée par le haut, se manifeste également par le bas. Enfin, il apparaît qu'un mécanisme coercitif est nécessaire pour que les évaluateurs pratiquent une dispersion réelle dans leurs évaluations et l'attribution des bonus. A titre d'exemple, chez Gaz de France, le personnel doit être classé en quintiles et le recours au quintile médian est interdit.

III/ VERS UN NOUVEAU REGIME DE REMUNERATION DES DIRECTEURS D'ADMINISTRATION CENTRALE

A/ Un régime simplifié et clarifié

Deux questions doivent être distinguées : celle du niveau de la rémunération ; celle de son « cadre juridique ».

► Le niveau de la rémunération.

La rémunération des directeurs serait fixée à partir de deux éléments.

Premier élément : la cotation du poste, réalisée à partir de critères objectifs (dimension stratégique, complexité des problèmes à résoudre, exigences particulières qu'il comporte : cf. **annexe 3**).

Second élément : le profil de la personne recrutée. Ce critère tient compte à la fois du passé de la personne, notamment de sa qualification et de sa rémunération antérieure, mais aussi de l'importance des responsabilités qu'elle a déjà exercées.

Ces deux éléments doivent permettre au ministre de déterminer librement le montant de la rémunération, après avis du comité de rémunération du ministère (cf. IV), à l'intérieur d'une fourchette allant de 130.000 € bruts annuels à 200.000 € bruts annuels (chiffres qui correspondent, d'une part, au minimum actuellement constaté, y compris la NBI en cours de mise en place, d'autre part au plafond théorique de rémunération¹⁵, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qu'il est simplement proposé de généraliser à tous les ministères).

Si le ministre estime nécessaire, à titre exceptionnel, pour des raisons tenant notamment au profil de la personne qu'il envisage de nommer, de dépasser ce seuil de 200.000 € bruts annuels, il devra obtenir l'accord du premier ministre.

Dans tous les cas, une fiche de rémunération est transmise, pour information, au premier ministre au moment de la nomination du directeur.

¹⁵ 81.000 € (rémunération indiciaire y compris la NBI en cours de mise en place) + 34.000 € d'IFTS et de prime de rendement + 84.000 € d'ACF (résultant du décret du 4 mai 2002).

La rémunération ainsi fixée pourra évoluer dans le temps, d'une part de façon automatique, en raison de l'évolution du traitement indiciaire (si celui-ci est conservé), d'autre part en fonction des résultats du directeur, selon des modalités définies lors du recrutement (cf. annexe 5).

Cette rémunération globale se décomposerait en une part fixe et une part variable liée aux résultats dans l'emploi occupé.

L'intérêt de cette solution est de bâtir un système souple, permettant de traiter l'ensemble des situations des directeurs à partir d'un cadre juridique unique, qui pourra faire l'objet d'un décret simple.

► **Le cadre juridique de la rémunération.**

Trois solutions sont envisageables.

▪ **A moyen terme**, la solution optimale consistera probablement à recruter et à rémunérer les directeurs selon un **mode purement contractuel** pour une durée déterminée, le cas échéant renouvelable. Le vecteur juridique idoine pourrait être inspiré du « contrat d'affectation sur emploi » que le Conseil d'Etat a présenté dans les considérations générales de son rapport public pour l'année 2003¹⁶.

Cette solution pourrait toutefois être mise en œuvre à droit constant. En effet, l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 exclut du champ d'application de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983, les emplois à la décision du gouvernement, au nombre desquels figurent les emplois de directeurs¹⁷.

Il est donc possible de recruter les directeurs d'administration centrale sur contrat. Si le directeur est fonctionnaire, il bénéficiera d'un détachement sur cet emploi par une application classique des articles 14 et suivants du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions. Ce régime contractuel serait tout particulièrement adapté pour le recrutement de personnes n'ayant pas le statut de fonctionnaires. Le régime de pension applicable devra être précisé, notamment la part de rémunération ouvrant droit à pension, au regard des dispositions de la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

▪ **A court terme**, il est possible d'envisager une solution couplant le maintien du traitement indiciaire de base (complété par l'indemnité de résidence) et un régime indemnitaire regroupant l'actuelle NBI, la prime de rendement, l'IFTS, l'ICF (ou l'ACF pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) et leur majoration dérogatoire. Cette « **indemnité de fonction** » **unique** permettrait de tenir compte à la fois du poste, du profil et du mérite du directeur.

Cette solution ne nécessite qu'un simple décret fixant les critères et modalités d'allocation et de fixation de l'indemnité et renvoyant à un arrêté le soin de déterminer les montants. Elle pourrait, dans ces conditions, voir le jour dès le 1^{er} janvier 2005.

¹⁶ Conseil d'Etat, Rapport public 2003, Perspectives pour la fonction publique, EDCE n°54, La Documentation française

¹⁷ En vertu de l'article 1^{er} du décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du gouvernement.

▪ **A terme immédiat**, et pour mettre en œuvre la rémunération au mérite dès l'année 2004 dans les ministères qui se seront portés volontaires, le vecteur juridique le plus efficace est probablement le décret indemnitaire portant création de **l'indemnité complémentaire de fonctions (ICF)** en cours d'élaboration.

Cela suppose néanmoins que deux conditions soient remplies.

Il faut d'une part que l'objet de cette ICF dépasse une simple logique de régularisation des déplaçonnements et des situations individuelles existantes, faute de quoi il sera impossible de l'utiliser pour y loger la rémunération au mérite. Sur la base d'une part variable pouvant atteindre 20% du salaire global, cela commande de réserver entre 20.000 et 30.000 € d'ICF pour permettre la rémunération au mérite des directeurs.

D'autre part, il apparaît nécessaire, pour aménager une transition aisée vers l'« indemnité de fonction » décrite ci-dessus, de bâtir dès maintenant, pour les directeurs d'administration centrale, un régime unifié d'ICF applicable à l'ensemble des ministères, plutôt que de renvoyer à des arrêtés particuliers le soin de fixer des plafonds ministère par ministère, ce qui cristalliserait les disparités actuelles sans aucune justification.

B/ La part variable de la rémunération

Une certitude se dégage de l'analyse des pratiques mises en œuvre à l'étranger ou dans le secteur privé : la rémunération à la performance n'est efficace que si, loin d'être limitée à un simple instrument financier, elle constitue la conséquence naturelle d'un pilotage en amont de l'organisation par objectifs et qu'elle est susceptible de déboucher en aval sur un plan de carrière pour les individus.

Aujourd'hui, la décision de mettre en place une rémunération à la performance pour les directeurs d'administration centrale peut bénéficier du contexte favorable créé, en amont, par le nouveau cadre de pilotage de l'action de l'Etat résultant de la loi organique relative aux lois de finances et, en aval, par la décision prise le 22 décembre 2003 par le premier ministre de créer une mission interministérielle relative à l'encadrement supérieur de la fonction publique.

Plus concrètement, et pour se limiter à l'objet de ce rapport, il convient de définir les modalités susceptibles d'assurer le succès d'une rémunération à la performance.

Il passe par la réussite des trois phases successives que sont la définition des objectifs, l'évaluation de la performance du directeur et le passage de cette évaluation à la fixation de la rémunération.

1/ La phase initiale de définition des objectifs assignés à chaque directeur

► Le calendrier de fixation des objectifs.

Dans le secteur concurrentiel, les objectifs individuels des directeurs d'une filiale ne peuvent être définis que si les objectifs annuels des filiales, transcrits en autant d'objectifs concrets assignés à leurs responsables, se déduisent des orientations stratégiques du groupe.

De la même façon, les objectifs assignés à un directeur d'administration centrale ne peuvent pas être fixés sans que le premier ministre ait déterminé une stratégie d'ensemble des priorités de l'action gouvernementale, transcrite notamment dans la loi de finances (programmes, missions et actions), déclinée en stratégie ministérielle puis transposée en objectifs par direction.

Sans ces étapes préalables, il est en effet impossible de distinguer la part respective des objectifs ministériels et interministériels, des objectifs politiques et administratifs, enfin des objectifs assignés à une direction ou à son directeur.

Cela suppose d'accorder par ailleurs une grande importance à l'échelonnement dans le temps de la définition de ces différents objectifs. Si l'on prend l'exemple d'une grande entreprise privée française, la définition des objectifs individuels des directeurs respecte la chronologie annuelle suivante :

15 au 31 juillet année n	Août à novembre	1 ^{er} au 15 décembre	Fin décembre	Janvier année n+1
Cadrage des objectifs de l'entreprise	Préparation puis validation des plans d'action et des budgets des directions	Validation par la direction générale	Définition des objectifs de l'entreprise	Formalisation des objectifs individuels de l'année n+1 et appréciation des performances de l'année n

En régime de croisière, la définition des objectifs annuels des directeurs d'administration centrale devra donc notamment se faire selon une chronologie compatible avec l'élaboration du budget de la nation. Pour autant, il faut se garder de définir par principe les objectifs à l'échelle de la seule année et de se limiter à la seule dimension budgétaire.

En effet certains objectifs peuvent être pluri-annuels et d'autres doivent, à l'inverse, être atteints en quelques mois.

► La particularité des administrations est par ailleurs d'opérer dans un environnement où les signaux financiers sont faibles.

Il sera donc évidemment impossible de retenir, comme le font plus de la moitié des entreprises, un indicateur lié de près ou de loin au profit. En tout état de cause, il est fondamental que les objectifs assignés aux directeurs soient fixés en termes de résultats à atteindre ou de moyens à mettre en œuvre, accompagnés d'indicateurs et insérés dans un calendrier avec des clauses de rendez-vous.

► **Les objectifs doivent aussi rendre compte du métier qu'exerce un directeur d'administration centrale.**

Loin d'être un des responsables d'un seul ministère, un directeur est membre de « l'équipe de direction de l'Etat » : il peut donc se voir assigner des **objectifs communs** à tous les ministres définis par le premier ministre (comme la qualité de la réglementation, la progression de la numérisation de ses outils...).

Il est également l'un des membres de l'équipe de direction de son ministère et, à ce titre, il se verra assigner des **objectifs relatifs à la mise en œuvre de politiques publiques**. Cet objectif sera fixé par son ministre, ou par ses ministres, s'il est placé sous l'autorité conjointe de plusieurs ministres.

Chef de sa direction, il se verra enfin assigner des **objectifs personnels** de management, de transformation de son organisation ou de renforcement de ses compétences propres.

Bien entendu, le dosage entre ces trois composantes doit varier en fonction de la nature des directions. Un directeur d'état-major (budget, fonction publique, par exemple) est nécessairement soumis à davantage d'objectifs fixés par le premier ministre. A l'inverse, un directeur de réseau (police nationale, comptabilité publique, par exemple) pourra davantage être centré sur des objectifs individuels ou managériaux.

On peut ainsi tenter d'esquisser la typologie de répartition suivante :

Type de direction	Objectifs communs	Objectifs de politiques publiques	Objectifs personnels
Etat-major	20 %	60 %	20 %
Soutien (DRH, DGA)	30 %	40 %	30 %
Réseau	40 %	30 %	30 %

On insistera sur le fait que le nombre d'objectifs retenus doit être limité et qu'ils doivent être hiérarchisés (cf. **annexe 4**).

► Restent trois questions à traiter, en ce qui concerne la définition des objectifs.

▪ La première est relative à **l'autorité de fixation des objectifs**. Il est de pratique courante dans le secteur privé que les objectifs assignés à une personne de niveau (n) soient fixés par le niveau (n+1) et validés par le niveau (n+2). Il paraîtrait donc assez naturel que le ministre fixe lui-même les objectifs des directeurs qui lui sont directement rattachés et que le secrétaire général du ministère ou les directeurs généraux fixent, avec l'accord du ministre, ceux des autres directeurs.

Conformément à l'instruction donnée par le premier ministre le 22 décembre 2003, l'identification des objectifs interministériels sera validée par le premier ministre, dans le cadre de la **lettre d'objectifs**, au moment de la nomination d'un directeur en conseil des ministres.

- La deuxième est relative au **degré de publicité** qu'il convient de donner à la fixation des objectifs assignés à chaque directeur.

La navette prévue entre le ministre et le premier ministre est conforme à la pratique courante dans les entreprises privées : elle assure en théorie que les objectifs assignés aux directeurs ne soient connus que des deux échelons hiérarchiques supérieurs.

Il est raisonnable de ne pas prévoir une publicité plus large, sous peine de voir les objectifs concrets et parfois sensibles assignés aux directeurs perdre toute forme de substance. Un communiqué de presse du ministre peut, en revanche, être publié à l'occasion de la nomination d'un nouveau directeur, rappelant les priorités assignées au directeur.

- La troisième concerne l'étape immédiatement ultérieure à la fixation des objectifs.

Pour être mesurable, un objectif doit être assorti d'**indicateurs** permettant d'en apprécier la réalisation. Cette phase est essentielle. La façon la plus efficace d'y procéder est de confier, dans la plupart des cas, au directeur lui-même le soin de proposer, dans un délai d'un à deux mois, lesdits indicateurs. Ceux-ci doivent être simples à établir et faciles à apprécier : un chiffre, un ratio. Si aucun indicateur chiffré n'est disponible, on peut aussi imaginer une mise en situation permettant de tester si le directeur maîtrise une compétence qu'il était censé acquérir au cours de l'année écoulée.

Le directeur élaborera en outre un **tableau de bord**, transmis périodiquement à son ministre, et rendant compte du degré de réalisation des objectifs assignés.

L'**annexe 4** précise, de façon détaillée, la nature des objectifs (avec des exemples), qui peuvent être assignés aux directeurs, avec des suggestions relatives aux indicateurs.

2/ La phase d'évaluation des résultats.

Quatre questions se posent à ce stade : qui évalue ? quand évaluer ? comment évaluer ? que faire du dossier d'évaluation ?

► Qui évalue ?

Il est de principe que le maître d'œuvre de l'évaluation est celui qui a fixé les objectifs, c'est-à-dire le supérieur hiérarchique direct. Pour les directeurs, dans le secteur privé, c'est donc un membre du comité exécutif ; dans le secteur public, à l'étranger, il s'agit soit du secrétaire général du ministère (ou du « sous-ministre »), soit du ministre lui-même pour le secrétaire général, les plus importants des directeurs ou les directeurs d'agence.

Mais sans implication personnelle et forte de la personne placée à la tête de la structure, la mise en place d'une gestion à la performance ne peut être envisagée.

Dans cette perspective, il est proposé que le ministre mène lui-même les principaux entretiens d'évaluation. Il est certes illusoire de penser que, dans les ministères les plus importants, il puisse conduire les entretiens d'évaluation de ses vingt ou quarante directeurs (au ministère de la défense). Il est donc proposé que le ministre évalue lui-même les directeurs qui lui sont directement rattachés, les autres l'étant par le secrétaire général ou le directeur général concerné. On peut aussi imaginer que l'évaluation soit réalisée par un organe collectif, comme le « comité » envisagé au ministère de la défense (secrétaire général, chefs d'état-major, directeur général de la gendarmerie nationale et délégué général pour l'armement).

► Comment évaluer ?

Il convient ici de préciser les supports et la méthode de l'évaluation.

▪ S'agissant des supports de l'évaluation (**dossier d'évaluation**), l'évaluateur dispose d'abord d'un rapport de l'évalué lui-même construit à partir du tableau de bord mentionné plus haut. Il importe que cette auto-évaluation soit menée de façon objective. Elle ne doit pas être un travail d'auto-justification, mais présenter l'état de réalisation des objectifs fixés, en expliquant les motifs des succès et les raisons des échecs (personnelles ou externes : insuffisante allocation des ressources initialement prévues, problème de formation, de compétences...). Ce rapport ne doit pas dépasser deux pages.

Mais l'évaluateur doit aussi disposer d'éléments d'information émanant d'autres personnes que l'évalué.

Le ministre doit ainsi disposer du rapport du secrétaire général (ou du haut-fonctionnaire chargé de l'encadrement supérieur au sein du ministère) et du rapport du directeur de son cabinet. Chacun de ces deux rapports doit se limiter à une page.

Certains postes de directeur ont naturellement une forte dimension interministérielle. Pour ces postes, il semble pertinent que le cabinet du premier ministre établisse et transmette sa propre appréciation au ministre concerné.

D'autres postes revêtent une dimension qui peut justifier une appréciation du travail du directeur par les interlocuteurs réguliers de la direction. Il paraît ainsi opportun que les directeurs chargés des ressources humaines ou ayant de très importants effectifs (plus de 10.000 agents sous leur autorité) puissent voir leur travail apprécié par la direction générale de l'administration et de la fonction publique. De même, le directeur du budget pourrait donner son appréciation sur la qualité du travail des directeurs chargés des finances des ministères. L'avis du secrétaire général du gouvernement serait, de la même façon, utile pour apprécier la qualité d'un directeur des affaires juridiques, en matière de réforme de la réglementation ou de transposition des directives ou plus généralement des directeurs ayant eu à conduire d'importants travaux législatifs ou réglementaires au cours de l'année.

Enfin, un directeur peut être évalué par ses pairs. On peut aussi envisager de donner une dimension plus large à l'exercice en prévoyant une évaluation par les chefs de services dont il a la charge mais aussi par les usagers eux-mêmes, quand les missions de la direction s'y prêtent. Cette évaluation, dénommée « évaluation à 360 degrés », est progressivement mise en place dans un bon nombre d'entreprises ou de services publics à l'étranger. En tout état de cause, cette partie de l'évaluation doit demeurer anonyme. Ce mode d'évaluation qui est lourd et difficile à mettre en œuvre pourrait être expérimenté dans un ou deux ministères volontaires : le ministère des affaires étrangères s'est dit intéressé par cette méthode.

L'ensemble des informations ainsi mises à la disposition du ministre pour l'entretien d'évaluation (dossier d'évaluation) ne doit pas, au total, dépasser cinq pages. Un résumé, en une page, pourrait être fait par le haut-fonctionnaire chargé de l'encadrement supérieur.

- La **méthode d'évaluation**, qui prend la forme d'un **entretien**, obéit à un certain formalisme.

Deux temps doivent être distingués.

Le premier est celui de l'évaluation de l'année écoulée. Il doit servir à examiner la réalisation des objectifs de l'exercice passé. Une fois commenté le contexte de réalisation de ces objectifs (avec les aléas, les urgences, les nouvelles priorités politiques fixées en cours d'année par le ministre), l'évaluateur doit apprécier le niveau de réalisation des principaux objectifs. Cela lui permettra de déterminer le montant du complément variable de rémunération (**cf annexe 4**).

Le second temps est consacré à l'année à venir. Pour que le système fonctionne correctement, il est nécessaire que l'évalué fasse des propositions d'objectifs pouvant lui être assignés sur l'année n+1, mais c'est à l'évaluateur de les fixer.

► **Quand évaluer ?**

- La pratique la plus courante consiste à évaluer tout le monde au même moment. Cela s'explique par le fait que l'entretien d'évaluation n'a pas seulement une dimension rétrospective. Il doit conduire, dans un second temps, à définir les objectifs pour l'année suivante. Dans cette mesure, il doit s'inscrire dans la chronologie évoquée plus haut. Il est donc recommandé que l'évaluation ait lieu, a priori, à la fin de chaque année plutôt qu'à chaque anniversaire de l'arrivée du directeur. Plus pratique certes à mettre en œuvre, car elle permet d'étaler l'exercice sur l'année, cette option se heurte néanmoins à la cohérence d'ensemble du système et donc réduirait beaucoup son efficacité.

Mais il est probable qu'un ministre ayant fixé un objectif précis à l'un de ses directeurs, avec une clause de rendez-vous à six mois, trouvera dans une évaluation ponctuelle un intérêt justifiant qu'il soit procédé ainsi.

A l'inverse, notamment dans l'hypothèse où un régime contractuel serait retenu (cf. *supra*), il sera nécessaire de procéder en outre à l'évaluation des objectifs pluriannuels fixés à un directeur, au terme du contrat.

- Il faut tenir compte du fait que l'évaluation de la performance d'un directeur d'administration centrale n'est pas un exercice tout à fait comparable à celle d'un dirigeant du secteur privé.

En particulier, un changement de ministre ou de gouvernement pourra avoir pour conséquence de modifier l'économie générale des objectifs initialement assignés au directeur. Cet élément devra être pris en compte de manière objective lors de la première rencontre avec le nouveau ministre. A l'occasion de celle-ci, le ministre pourra également vérifier si le directeur se sent capable de revenir, dans un délai bref, sur une partie de ce qu'il a fait au cours des mois précédents. Cela pourrait même constituer le premier « objectif rapproché » de ce directeur.

En second lieu, il convient de noter que l'évaluation objective qui est proposée ne fait pas obstacle au pouvoir discrétionnaire du gouvernement. Elle fournit cependant un cadre plus compréhensible au changement de directeur : soit les résultats ne sont pas satisfaisants ; soit le directeur n'adhère pas aux nouveaux objectifs fixés. Le spectre du « fait du prince » s'estompe.

► **Dernière question** : que faut-il faire du dossier et du résultat de l'évaluation ?

Le résultat de l'évaluation trouve naturellement sa place dans le dossier personnel du directeur, auquel il a accès en permanence. Dans une entreprise, cette évaluation est généralement transmise à la cellule qui s'occupe des cadres à haut potentiel au sein de la direction des ressources humaines. Elle sera donc transmise, dans les ministères, au secrétaire général et/ou au haut-fonctionnaire chargé de l'encadrement supérieur.

Quant aux éléments du dossier d'évaluation, ils doivent être détruits ou restitués à leurs auteurs. Il s'agit en effet de documents éphémères : leur vocation est de faciliter l'évaluation de la performance sur une année et non de servir à une appréciation portée, hors de son contexte, plusieurs années après.

3/ La traduction de la performance en rémunération

► **Les modalités de la fixation de la part variable.**

▪ La première est relative au **niveau de la part variable de la rémunération.**

Dans les entreprises du secteur privé, la tendance au cours des années 1990 a été d'augmenter sans cesse la part variable de la rémunération servie aux dirigeants. Cette tendance est aujourd'hui combattue.

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

A l'inverse, une part variable trop faible est absolument sans intérêt. Elle ne provoquera aucune motivation marginale supplémentaire et, naturellement regardée comme un simple et modeste supplément de rémunération, sera immédiatement forfaitisée.

Une part variable de 20 % du salaire total apparaît, en définitive, raisonnable.

▪ La deuxième est relative à la **nature de la part variable.**

La tendance naturelle dans l'administration est de faire des primes un pourcentage du traitement de base, et de les servir mensuellement ou trimestriellement. Déconnectées de la mesure de toute performance, elle deviennent assez rapidement des compléments de salaire qui, une fois engrangés, sont intégrés dans la base de rémunération.

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

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

- La troisième question est celle de **l'autorité de fixation de la part variable**.

La base de départ de la rémunération sera fixée par le ministre (cf. III.A).

Il est clair que la décision d'attribution de la part variable lui incombe également ; il la prend à la fin de l'entretien d'évaluation. Il ne doit la déléguer ni à son directeur de cabinet ni au secrétaire général.

A l'inverse, cette compétence ne doit pas relever du premier ministre. C'est pourquoi il n'est pas proposé de bâtir un comité interministériel de rémunération disposant d'une compétence de décision. En revanche, il est tout à fait souhaitable que la mission interministérielle relative à l'encadrement supérieur de l'Etat fixe quelques principes directeurs, réalise chaque année un bilan des pratiques de rémunération et se réserve le droit d'évoquer, dans ce rapport annuel, les situations aberrantes qu'elle aurait pu observer. Son pouvoir est de recommander en amont et d'évaluer en aval ; pas de décider.

Il est utile de souligner le signal que peut constituer la circonstance qu'un ministre n'attribue pas de rémunération variable à un directeur. Le directeur doit alors comprendre que, sauf amélioration rapide et sensible de son travail et de ses résultats, il sera sans doute amené à devoir quitter ses fonctions.

- La quatrième question est celle du **financement** de la rémunération au mérite des directeurs.

Compte tenu du faible niveau actuel de la rémunération des directeurs d'administration centrale, il apparaîtrait particulièrement démotivant et, pour tout dire, impraticable, de présenter la réforme comme pouvant avoir pour effet de réduire encore, dans certains cas, leur rémunération. Il n'est donc pas envisageable de mettre en place le nouveau régime de rémunération des directeurs à enveloppe globale de rémunération constante desdits directeurs.

Il serait toutefois opportun de profiter de cette réforme pour s'interroger sur le nombre des directeurs de chaque ministère et pour préparer la recomposition des administrations centrales.

Eu égard au faible montant total que représenterait la réforme envisagée (entre 3 et 5 millions d'euros), il est en revanche tout à fait souhaitable que chaque ministère la finance sur son budget. Au stade des seuls directeurs, la mise en place de la rémunération au mérite ne pose aucun problème budgétaire, comme l'a relevé un expert incontesté en la matière.

► **Deux questions complémentaires se posent.**

▪ **La première est relative au sort des directeurs sortants.** Peut-être serait-il souhaitable de généraliser la pratique déjà constatée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et mise en œuvre également en Italie : le maintien, pendant une période limitée de la rémunération du directeur.

Cela aurait le double avantage de rendre le départ moins difficile, tout en donnant plus de souplesse au gouvernement pour conduire un changement de directeur : la recherche du poste de débouché pourrait se faire après le départ, et non plus constituer un frein à la décision du gouvernement.

▪ La seconde est la suivante : **la prise en compte de l'objectif de performance doit-il se traduire par d'autres éléments qu'un revenu supplémentaire ?** Dans certaines entreprises privée (Axa) ou publique (Gaz de France), la cellule chargée de la gestion des cadres à haut potentiel bâtit de véritables « plans de succession » portant sur toute la structure de direction. Ce plan comporte deux dimensions. Chaque individu formule tout d'abord des souhaits de carrière à court et moyen terme. La direction des ressources humaines définit ensuite pour chaque poste de cadre dirigeant une solution de remplacement à moyen terme, à court terme et dans l'urgence. Ces informations ne sont bien entendu pas rendues publiques, mais constituent un outil précieux de gestion prévisionnelle des effectifs et de gestion de la performance sur le long terme.

IV/ LA MISE EN ŒUVRE PRATIQUE DE LA REFORME

A/ Les instances et outils de suivi de la rémunération des directeurs d'administration centrale

1/ Au niveau ministériel

Dans les ministères où existe déjà un **secrétaire général**, c'est naturellement lui qui sera la cheville ouvrière de la mise en place de la rémunération à la performance des directeurs. C'est donc sous sa responsabilité que doivent être placés à la fois le comité de rémunération et le haut-fonctionnaire chargé de l'encadrement supérieur de l'Etat. **Il est recommandé de créer la fonction de secrétaire général dans l'ensemble des ministères** : la définition du poste retenue au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie apparaît la plus pertinente.

Le **comité de rémunération**, composé de trois personnes (deux hauts-fonctionnaires connaissant bien le ministère et ayant exercé des responsabilités importantes à la fois dans cette administration et à l'extérieur – par exemple un ancien directeur et un inspecteur général ; un intervenant extérieur – consultant ou directeur des ressources humaines d'un groupe privé - spécialiste des questions de rémunération) aura pour rôle de donner un avis sur le niveau de rémunération envisagé par le ministre lors du recrutement d'un directeur. On peut aussi envisager, même si cela présente le risque d'alourdir la procédure, de solliciter l'avis de ce comité au moment de la fixation du montant de la part variable que le ministre envisage d'accorder au vu des résultats obtenus.

Le **haut-fonctionnaire chargé de l'encadrement supérieur** devrait avoir un profil professionnel lui assurant une autorité légitime au sein du ministère. La nature de son travail, qui doit être identique à celui du directeur délégué à la gestion des cadres supérieurs dans les grandes entreprises du secteur concurrentiel, commande qu'il exerce cette lourde fonction à temps plein et qu'il puisse s'inscrire dans la durée. Il apportera au ministre et au secrétaire général un appui méthodologique et des recommandations lors des différentes étapes de la rémunération à la performance (lettres d'objectifs, préparation de l'évaluation, fixation de la part variable de la rémunération).

L'installation du comité de rémunération et la désignation d'un haut fonctionnaire chargé de l'encadrement supérieur du ministère doivent impérativement être réalisées avant toute expérimentation du système.

2/ Au niveau interministériel

Plusieurs intervenants doivent être mobilisés. Leur seront confiées des compétences de recommandation, d'avis ou de synthèse.

Le **secrétariat général du gouvernement** et, plus précisément, le secrétaire général du gouvernement, aura un rôle-clef. Il intervient d'abord, comme « copilote », au côté du directeur de cabinet du premier ministre, de la **mission interministérielle relative à l'encadrement supérieur de l'Etat**, avec l'appui de la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui assure le secrétariat de cette mission.

Le rôle du secrétariat général du gouvernement dans cette matière doit être, pour le compte du premier ministre, de fixer des lignes directrices sur la nature des objectifs interministériels qui doivent être assignés aux directeurs, sur la méthode de cotation des postes de directeurs, sur le suivi des rémunérations. Un rôle d'évocation des situations aberrantes doit également lui être dévolu, dans le cadre du bilan annuel réalisé par la mission. Il en réfère au premier ministre ou à son directeur de cabinet. Le secrétaire général du gouvernement interviendra aussi pour porter une appréciation sur le travail de certains directeurs (cf. III.B).

La **direction générale de l'administration et de la fonction publique** et la **direction du budget**, outre leur rôle d'élaboration de la future ICF et, à terme, du nouveau régime de rémunération des directeurs, auront à donner, en régime de croisière, leur avis, respectivement, sur la qualité du travail des directeurs chargés des ressources humaines ou ayant de très importants effectifs ou sur celle des directeurs chargés des finances (cf. III.B).

B/ Le lancement de la réforme

1/ Au printemps 2004

Les six étapes de mise en place de la réforme à terme immédiat pourraient être les suivantes :

- ▶ mise en place de la mission interministérielle relative à l'encadrement supérieur de l'Etat ;
- ▶ décision de lancement du régime de rémunération à la performance des directeurs dans les ministères pilotes, après avis de la mission interministérielle ;
- ▶ publication du décret mettant en place l'ICF, à un niveau permettant notamment de verser la rémunération à la performance des directeurs ;
- ▶ communication en conseil des ministres ;
- ▶ séminaire, sous la présidence du premier ministre, avec les ministres et les directeurs des ministères pilotes ;
- ▶ courte session (une demi-journée) de formation des « ministres pilotes » qui le souhaitent.

2/ A l'été et à l'automne 2004

L'attention devra être portée, à cette période, sur les trois éléments suivants :

- ▶ préparation du décret instituant l'indemnité de fonction des directeurs ;
- ▶ inscription, par redéploiement, dans le projet de loi de finances pour 2005 des crédits nécessaires à la généralisation du régime de rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale ;
- ▶ mise en place des secrétaires généraux et des comités de rémunération dans l'ensemble des ministères.

3/ Début 2005

- ▶ bilan de la rémunération à la performance dans les ministères pilotes
- ▶ lettres d'objectifs adressées à l'ensemble des directeurs d'administration centrale
- ▶ généralisation de la rémunération à la performance des directeurs dans tous les ministères
- ▶ décision concernant l'éventuelle contractualisation des emplois de directeurs d'administration centrale.

REMARQUES FINALES

Elles sont au nombre de trois.

► En premier lieu, même s'il convient d'être ambitieux sur les objectifs, il faut mettre en œuvre progressivement la réforme. Il vaut mieux en effet se limiter dans un premier temps à quelques ministères réellement volontaires, faire un bilan à la fin de l'année 2004, et ne généraliser qu'ensuite.

► La deuxième porte sur le rôle essentiel qui revient au ministre dans la mise en place de la rémunération à la performance de ses directeurs. Sauf exceptions, la pente naturelle d'un ministre n'est pas de se saisir des questions de management au sein de son ministère. Il peut cependant trouver un intérêt à s'impliquer personnellement à tous les stades de la procédure de rémunération au mérite de ses directeurs. La définition des objectifs de chaque directeur peut lui permettre de progressivement formuler un discours sur la marche de son ministère. La phase d'évaluation, par son effet-miroir, peut constituer un bon exercice d'auto-évaluation de son action et lui permettre d'avoir une perception plus fine, et surtout plus directe de la façon dont fonctionne son administration. Enfin, fixer lui-même la rémunération de ses directeurs peut lui permettre de trouver une courroie de transmission directe avec tel ou tel de ses directeurs qu'il souhaite remotiver ou tout simplement récompenser.

► La dernière remarque est relative au champ d'application de la rémunération à la performance. Celle-ci n'a pas, bien évidemment, vocation à être cantonnée aux seuls directeurs d'administration centrale. Pour se limiter à l'échelon national, il serait ainsi opportun de l'étendre aux dirigeants des principaux établissements publics (une centaine) et aux chefs de service et sous-directeurs des administrations centrales (environ six cents personnes). A cet égard, une part de la rémunération variable des directeurs pourrait être liée, dès 2006, à la mise en œuvre du régime auprès de leurs collaborateurs directs. Enfin, la réforme pourrait aussi concerner, dès 2005, les responsables des juridictions d'importance nationale, notamment celles dans lesquelles la notion d'objectif et de résultat s'est déjà acclimatée et qui ont institué, à cette fin, un régime de « prime de rendement » (une centaine de personnes pourraient être concernées à ce titre).

ANNEXES

1. Lettre de mission
2. Personnes rencontrées ou consultées
3. Méthode de cotation des postes
4. Définition des objectifs
5. Exemple d'application des propositions
6. Bibliographie

Annexe n°2

Liste des personnes rencontrées ou consultées

Présidence de la République

Vincent Mahé, conseiller technique pour la fonction publique et la réforme de l'Etat

Premier ministre

Gilles Grapinet, conseiller pour les affaires économiques et financières

Bruno Chavanat, conseiller technique (fonction publique)

Benoît Ribadeau-Dumas, conseiller technique (réforme de l'Etat et décentralisation)

Secrétariat général du gouvernement

Jean-Marc Sauvé, secrétaire général du gouvernement

Ministère de la fonction publique, de l'aménagement du territoire et de la réforme de l'Etat

Jean-Paul Delevoye, ministre

Jean-François Rocchi, directeur de cabinet du ministre

Philippe Caïla, conseiller du ministre

Jacky Richard, directeur général de l'administration et de la fonction publique

Christine Le Bihan Graf, directeur, adjoint au directeur général de l'administration et de la fonction publique

Yves Chevalier, chef de service à la direction générale de l'administration et de la fonction publique

Ministère de l'Intérieur

Claude Guéant, directeur de cabinet du ministre

Emmanuelle Mignon, conseiller pour les affaires juridiques au cabinet du ministre

Ministère de la justice

Patrick Hubert, directeur de cabinet du ministre

M. Jacques Lepape, conseiller du ministre

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Xavier Hürstel, conseiller du ministre

Philippe Parini, secrétaire général

Pierre-Matthieu Duhamel, directeur du budget

Laurent de Jekhowsky, sous-directeur (2^{ème} sous-direction) à la direction du budget

Philippe Lévêque, directeur de projet auprès du secrétaire général

Brice Cantin, bureau 2B à la direction du budget

Benoît Chevauchez, directeur de l'institut pour la gestion publique et le développement économique

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Alain Boissinot, directeur du cabinet du ministre

Françoise Mallet, directrice-adjointe du cabinet du ministre

Ministère de la défense

Evelyne Ratte, secrétaire générale pour l'administration

J.M. Palagos, directeur de la fonction militaire et du personnel civil

Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

M. Christian Parent, directeur du personnel, des services et de la modernisation

Patrick Berg, directeur-adjoint

Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

M. Dominique Lacambre, directeur de l'administration générale et de la modernisation des services

Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées

Louis-Charles Viossat, directeur du cabinet du ministre

Arnaud Strasser, conseiller pour les affaires budgétaires

Etienne Marie, directeur de l'administration générale, du personnel et du budget

Ministère des affaires étrangères

Hubert Colin de Verdière, secrétaire général
Philippe Zeller, directeur général de l'administration
Jean-François Desmazières, directeur des affaires budgétaires et financières

Conseil d'Etat

Bernard Pêcheur, conseiller d'Etat, ancien secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
Marcel Pochard, conseiller d'Etat, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique
Alain Ménéménis, conseiller d'Etat

Cour des comptes

Guy Berger, président de chambre

Autorité des marchés financiers

Laure Tertrais, chargée de mission, direction des affaires juridiques

« G16 »

Hervé Lainé, secrétaire général

Axa

Cyrille de Montgolfier, directeur des ressources humaines
Jean-Luc Brussier, directeur, chargé de la gestion des cadres à haut potentiel

Gaz de France

Jean-Claude Matthieu, directeur, chargé de la gestion des cadres à haut potentiel

Hay Group

Albert Conty, directeur

IDRH

Jean-Luc Placet, président-directeur-général

OCDE

Janos Bertok, administrateur principal, *OECD Public Governance and Territorial Development Directorate*

Secrétariat du conseil du Trésor du Canada

Maurice Demers, directeur au bureau des relations internationales

Annexe n°3

Méthode de cotation des postes

La démarche de cotation des postes de directeur, déjà appelée de ses vœux par le rapport sur l'encadrement supérieur de l'Etat que le ministre de la fonction publique avait commandé en 1993 à M. Prada¹⁸ doit poursuivre deux objectifs.

Il s'agit, en premier lieu, de classer les emplois à partir d'un certain nombre de critères objectifs, qui permettent d'évaluer l'importance et la difficulté des tâches à accomplir. La cotation doit permettre, en second lieu, au gouvernement de faire connaître, en accord avec la loi de finances présentée au Parlement, ses priorités administratives. C'est dire que la cotation des postes doit être à la fois suffisamment stable, en ce qu'elle traduit des réalités objectives, et suffisamment souple, en ce qu'elle reflète l'évolution des missions de l'Etat et des priorités gouvernementales.

Si l'on transpose aux directeurs d'administration centrale les méthodes retenues par les cabinets de consultants spécialisés dans le secteur privé, il est possible de définir une grille de cotation à partir des éléments objectifs suivants.

► **La finalité du poste :**

- ampleur du champ des responsabilités et des moyens à gérer
- latitude d'action laissée au directeur
- impact sur l'action de l'Etat

► **Le degré d'exigence du poste :**

- degré de difficultés des problèmes à résoudre
- niveau des compétences techniques requises
- niveau des compétences managériales et en matière de relations humaines

¹⁸ Voir Revue administrative, juillet/août 1994, p.337

Annexe n°4

Définition des objectifs

1. Typologie

Il est possible de définir une typologie d'objectifs valable pour tous les directeurs. Elle comprend trois grandes catégories : un **objectif commun** à tous les directeurs, des **objectifs de politique publique** (ministériels ou interministériels) et des **objectifs personnels**.

► **L'objectif commun**, qui correspond à leur rôle de membre de l'équipe de direction de l'Etat, doit être de concevoir (ou d'adapter) le **plan stratégique de leur direction**, en relation avec le secrétaire général du ministère.

Ce plan pourrait comporter les rubriques suivantes :

1.	Définition de l'évolution des missions de la direction, compte tenu notamment de la décentralisation et des externalisations possibles : portrait de la direction à 3 ans et conséquences sur son organisation
2.	Analyse prévisionnelle des effectifs et des qualifications des services centraux et déconcentrés et des établissements publics sous tutelle, le cas échéant sous contrainte de réduction d'effectifs
3.	Mobilisation des ressources humaines (évaluation, formation, mobilité professionnelle, intéressement aux résultats)
4.	Propositions de déconcentration de la prise de décision et de gestion des moyens
5.	Simplification des procédures administratives pour les usagers (réduction des délais, basculement vers l'administration électronique)
6.	Transposition, simplification, clarification, codification du droit applicable
7.	Renforcement des capacités stratégiques de décision (veille, prospective, évaluation)

Au moment du démarrage de la rémunération à la performance, il est proposé qu'une part importante de la rémunération variable porte sur la conception de ce plan stratégique. Il est même envisageable qu'en cas de défaut d'élaboration de ce plan, aucune rémunération variable ne soit servie. L'indicateur de résultats est donc un indicateur simple : existence ou absence du plan stratégique de direction.

En régime de croisière, la mise en œuvre de chacun des éléments du plan stratégique deviendra elle aussi un objectif assigné au directeur. Pour s'en tenir à quelques exemples :

Objectif	Indicateur
Améliorer la qualité de la réglementation	Nombre d'annulations juridictionnelles Volume des normes applicables
Améliorer la gestion des ressources humaines	Evolution du climat social : nombre de conflits ou de jours de grève, taux d'absentéisme
Répondre deux fois plus vite aux demandes	Délai de réponse aux usagers ou aux parlementaires
Basculer dans l'économie numérique	Nombre de formulaires disponibles en ligne et de téléprocédures Nombre de ramettes de papier utilisées
Transposer des directives	Nombre de directives non transposées (ou nombre de mises en demeure de la Commission européenne)
Simplifier le statut des agents	Nombre de fusions de corps

► Les **objectifs de politique publique** peuvent être ministériels ou interministériels. Ils sont à relier aux programmes, missions et actions de la loi de finances.

On se situe ici au cœur de la relation entre le ministre et le directeur, puisque ces objectifs revêtent par nature une dimension politique et ils ne doivent pas dériver vers une vision purement technique de l'action de l'Etat. Ils peuvent tout aussi bien porter sur un résultat fixé dans les programmes de la loi de finances, sur la sortie ou l'application d'un texte majeur, sur la préparation ou la mise en œuvre d'une réforme prioritaire, sur la réalisation de résultats concernant une politique publique relative à l'emploi, la sécurité, l'environnement. L'idée est ici d'identifier l'élément de la stratégie ministérielle sur lequel on veut faire porter l'action du directeur et sur lequel il sera évalué.

Objectif	Indicateur
Projet législatif	Etat d'avancement
Projet de réforme	Calendrier
Mise en place d'une action particulière	Chiffre, ratio

► Les **objectifs personnels**

Ce sont ceux qui reflètent la capacité du directeur à diriger et gérer correctement la direction. Ils doivent bien entendu être adaptés aux compétences en la matière de chaque directeur et peuvent varier à l'infini. En voici quelques uns, donnés à titre d'exemple.

Objectif	Indicateur
Planifier l'activité de sa direction	Existence et qualité des tableaux de bord
Décider efficacement	Circuit de circulation de l'information
Promouvoir l'esprit d'initiative et d'innovation	Nombre de groupes de travail en interne
Communiquer avec ses équipes	Nombre de présentations de l'action de la direction
Améliorer ses compétences personnelles	Apprentissage de langues étrangères, de l'usage des nouvelles technologies, des techniques de négociation ou de prise de parole en public

2. Pondération et désignation des critères devant servir d'appui à la rémunération variable

► Si la typologie est commune à l'ensemble des directeurs, il est certain que la pondération entre les trois catégories d'objectifs doit varier en fonction de la nature de la direction (voir tableau au III). Elle peut également varier en fonction de la priorité politique accordée à un moment donné à une direction, de la personnalité du directeur...

► Par ailleurs, tous les objectifs assignés à un directeur ne doivent pas servir d'appui à la rémunération à la performance. Seuls certains d'entre eux, spécialement identifiés dans la lettre d'objectifs, doivent avoir cet objet. Fixer un nombre important d'objectifs sans les hiérarchiser revient en effet à vider de son sens la rémunération à la performance : il est toujours plus facile de réaliser 10 objectifs sur 20 que trois objectifs principaux.

3. Exemple de grille d'évaluation

Directeur X (Ministère de la justice)

Salaire global	150.000 €
Part fixe	120.000 €
Part variable potentielle	30.000 € (soit 20%)

Objectifs servant d'appui à la rémunération variable		Indicateur	Part dans la rémunération	Objectif atteint	Montant accordé
1.	Définition du plan stratégique de direction	Existence (avec une appréciation positive du secrétaire général)	10%	oui	15.000 €
2.	Multiplication par trois du nombre de détenus sous bracelet électronique	Chiffre	5%	non	0 €
3.	Promotion de l'esprit d'initiative et d'innovation	Nombre de groupes de travail internes et de propositions précises faites par les services et mises en œuvre par le directeur	5%	oui	7.500€
				Total	22.500 €

Dans cet exemple, le ministre aurait pu indiquer à son directeur, dans la lettre d'objectifs, que la réalisation de l'objectif n°2 était impérative. Dans ce cas, sa non-réalisation, comme en l'espèce, aurait pu conduire le ministre à ne pas accorder du tout de part variable à son directeur. L'essentiel est que la règle du jeu soit clairement affichée au préalable.

Annexe n°5

Exemple d'application des propositions

Un emploi de directeur d'administration centrale va devenir vacant.

1.	Le ministre, conseillé par ses collaborateurs (directeur de son cabinet, secrétaire général, ...), sélectionne trois personnes ayant le profil correspondant à l'emploi.
2.	Le ministre transmet sa proposition principale et les deux autres noms pour accord du premier ministre.
3.	Nomination en conseil des ministres.
4.	Fixation par le ministre, après avis du comité de rémunération du ministère, de la rémunération annuelle brute du directeur (entre 130.000 € et 200.000 € ; accord préalable du premier ministre si, à titre exceptionnel, un dépassement apparaît nécessaire). Exemple : 150.000 €. Ce montant comprend une part fixe de 120.000€ et une part variable de 30.000 €. La part fixe comprend la rémunération indiciaire (C1+IR), soit , au départ, environ 60.000 €, et une indemnité de fonction de 60.000 €. La part variable, le cas échéant versée, correspond à un complément d'indemnité de fonction. Une fiche de rémunération est transmise, pour information, au premier ministre.
5.	Elaboration, en relation avec l'intéressé, du projet de lettre d'objectifs et transmission pour accord au premier ministre.
6.	Signature par le ministre, et transmission à l'intéressé, de la lettre d'objectifs.
7.	Le directeur fait des propositions d'indicateurs relatifs aux objectifs prioritaires qui lui ont été assignés. Validation par le ministre.
8.	Le directeur élabore et transmet périodiquement au ministre le tableau de bord de suivi des objectifs assignés.
9.	A l'échéance convenue dans la lettre d'objectifs et, en tout état de cause, annuellement (en règle générale à la fin ou au tout début de l'année civile), le ministre tient avec chacun des directeurs qui lui est directement rattaché un entretien d'évaluation. Il dispose pour cela d'un dossier d'entretien (cf. III.2.)
10.	A l'issue de cet entretien, le ministre évalue son directeur, compte tenu de ses résultats, eu égard notamment aux objectifs qui lui ont été assignés. Il fixe (le cas échéant après avis du comité de rémunération du ministère) le taux de la part variable de rémunération (0%, 5%, 10%, 15%, 20%). Celle-ci est versée le mois suivant.
11.	Dans le cadre de l'entretien d'évaluation, le ministre et le directeur arrêtent ensemble la modification des objectifs initiaux ou les objectifs nouveaux assignés pour l'année suivante.
12.	Si cela était prévu au moment du recrutement initial et si le directeur a obtenu un taux de prime variable égal à 15% ou 20%, le ministre peut décider d'augmenter la base de sa rémunération de 5%. Celle-ci passerait dans ce cas, l'année suivante, dans l'exemple décrit plus haut, de 150.000 € à 157.500 €.
13.	Chaque année, le ministre transmet à la mission interministérielle relative à l'encadrement supérieur de l'Etat un bilan sur les objectifs assignés et les rémunérations versées à ses directeurs.

Annexe n°6

Bibliographie

- ▶ Rapport sur l'encadrement supérieur de l'Etat, J. Prada et A. Ménéménis, 1993
- ▶ L'Etat en France, servir une nation ouverte sur le monde, La documentation française, 1994
- ▶ Groupe des associations de la haute fonction publique, L'encadrement supérieur de l'Etat : pour une dynamique de modernisation, mars 2002
- ▶ Conseil d'Etat, Rapport public 2003, Perspectives pour la fonction publique, EDCE n°54, La documentation française, 2003
- ▶ IGPDE, Réformer l'encadrement supérieur : l'expérience de sept pays, février 2003
- ▶ Marcel Pochard, Rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, Le management de l'encadrement supérieur de l'Etat, mai 2003
- ▶ OCDE, direction de la gouvernance publique, La rémunération des agents publics liée aux performances : le point sur les réformes menées dans les pays de l'OCDE
- ▶ David Marsden, London School of Economics, Perspectives on performance pay in government organisations, octobre 2003