



ÉTUDES SUR LA GESTION PUBLIQUE

**FLEXIBILITÉ
DES RÉMUNÉRATIONS
DANS LE SECTEUR
PUBLIC**

OECD



OCDE

PARIS

Vertical line segment 1

Vertical line segment 2

Vertical line segment 3



ÉTUDES SUR LA GESTION PUBLIQUE

FLEXIBILITÉ DES RÉMUNÉRATIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971) et la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

PAY FLEXIBILITY
IN THE PUBLIC SECTOR

© OCDE 1993

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles de cette publication doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

AVANT-PROPOS

L'importance de la masse salariale du secteur public, son incidence sur la fiscalité et les besoins de financement des administrations publiques et ses effets sur les rémunérations du secteur privé sont autant d'éléments qui constituent des motifs de préoccupation fondamentaux pour les pouvoirs publics. De multiples pressions s'exercent en faveur d'une limitation des dépenses publiques, notamment les rémunérations. Il ne s'agit pas seulement de maintenir la croissance de la masse salariale dans des limites supportables à court terme mais aussi de mettre au point des mécanismes de fixation des rémunérations permettant de maîtriser le rythme de progression des rémunérations du secteur public à plus long terme.

Cependant, il faut concilier les politiques de modération salariale avec d'autres responsabilités incombant aux pouvoirs publics en tant qu'employeurs importants. Promouvoir des pratiques équitables en matière d'emploi et veiller à ce que le secteur public puisse, à long terme, soutenir efficacement la concurrence d'autres employeurs sur le marché du travail pour s'attacher les services des personnels qualifiés dont il a besoin pour assurer les services publics, constituent également des objectifs importants de l'action gouvernementale. La nécessité d'appliquer des mesures de modération salariale et la nécessité parallèle de gérer des effectifs qui sont de plus en plus exposés à la concurrence du marché du travail extérieur posent un problème délicat pour les politiques de rémunération dans le secteur public. Ces besoins contradictoires suscitent des pressions en faveur d'un changement des systèmes de rémunération dans de nombreux pays.

D'autres facteurs influent également sur les politiques salariales. La rémunération est un élément qui fait partie intégrante des réformes de la gestion publique et il existe des interdépendances importantes avec d'autres éléments des stratégies de réforme. Le mouvement de transfert de compétences plus larges aux administrations locales affaiblit dans une certaine mesure la raison d'être de grilles de rémunération fixées à l'échelon central et de contrôles centralisés. Les réformes internes touchant la gestion ont également conduit le secteur public à se tourner vers le secteur privé pour y chercher des modèles de politique salariale, notamment l'utilisation de la rémunération comme un instrument pour favoriser le changement organisationnel et améliorer les performances des agents.

Face à ces problèmes et à ces objectifs de réforme communs, il convient de souligner la diversité du secteur public dans les pays de l'OCDE pour ce qui est de sa taille et de son organisation, la grande diversité des systèmes de rémunération et des mécanismes de fixation des rémunérations et les attentes différentes des agents en ce qui concerne la rémunération. Ces facteurs influenceront inévitablement sur les types de réforme qui sont menés dans différents pays ainsi que sur la capacité de mettre en oeuvre des changements.

Néanmoins, un thème commun qu'on retrouve dans des réformes récentes -- en cours d'application ou en préparation -- dans de nombreux pays est la nécessité d'une plus grande flexibilité des systèmes de rémunération du secteur public. On espère qu'une flexibilité accrue permettra aux systèmes de rémunération de s'adapter plus facilement aux pressions économiques et aux pressions du marché du travail et de contribuer à l'amélioration des performances des organismes

du secteur public. La notion de flexibilité des rémunérations recouvre un large éventail de mesures allant de modifications relativement marginales introduites dans certains pays à une refonte radicale des politiques et des pratiques en matière de rémunérations dans d'autres pays. Un grand nombre de ces changements posent des problèmes difficiles de mise en oeuvre aux responsables du secteur public, ils sont souvent considérés avec suspicion par les agents et les syndicats et leur durabilité et leur efficacité à plus long terme sont encore incertaines.

C'est dans ce contexte que l'OCDE a organisé un colloque sur la flexibilité des rémunérations dans le secteur public en novembre 1992, en vue de donner aux **pays** Membres une occasion d'échanger leurs points de vue et leurs expériences quant aux conséquences d'une plus grande flexibilité des systèmes de rémunération et aux moyens de mettre en place des dispositifs plus souples. Le débat a porté sur les pressions auxquelles sont confrontées les systèmes de rémunération du secteur public, les arguments pour et contre une plus grande flexibilité, les types de flexibilité qui sont mis en place dans différents pays et différentes branches du secteur public, l'expérience acquise lors de la mise en oeuvre de politiques de rémunération flexibles et les perspectives qui s'offrent aux systèmes de rémunération du secteur public au cours des prochaines années.

Le Colloque a permis d'aborder ces questions selon différents points de vue : les participants comprenaient notamment des hauts responsables du secteur public chargés de la politique salariale de vingt pays de l'OCDE, des représentants des syndicats **du** secteur public et des organisations inter-gouvernementales ainsi qu'un certain nombre d'experts gouvernementaux **et** non gouvernementaux qui ont été invités à présenter des communications ou à animer **des** débats.

Le Colloque était présidé par Mme Nicole Questiaux du Conseil d'État (France) et par Mme Claudia Cooley de l'Office of Personnel Management des Etats-Unis. Le rapporteur était le Professeur Carlo Dell'Aringa de l'université catholique de Milan.

Le présent volume réunit les communications présentées lors du Colloque ainsi qu'un chapitre de conclusions qui reprend les principaux thèmes et les principaux enseignements qui se sont dégagés des débats. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

FLEXIBILITÉ DES RÉMUNÉRATIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC -- VUE D'ENSEMBLE	9
par Maria Maguire	
RÉFORME DES SYSTÈMES DE RÉMUNÉRATION DU SECTEUR PUBLIC	21
par David Marsden	
LA SITUATION DU MARCHÉ DE TRAVAIL ET LES CONSIDÉRATIONS BUDGÉTAIRES	47
par Lawrence F. Katz et Alan B. Krueger	
LES LOGIQUES PROPRES AUX SYSTÈMES CENTRALISÉS DE DÉTERMINATION DES SALAIRES DANS LE SECTEUR PUBLIC ET LEURS IMPLICATIONS .	87
par Dominique Meurs	
VUE D'ENSEMBLE ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE FLEXIBILITÉ DES RÉMUNÉRATIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC SUÉDOIS	121
par Nils-Henrik Schager	
DÉCENTRALISATION DES NÉGOCIATIONS SALARIALES DANS LE SECTEUR PUBLIC -- ENSEIGNEMENTS QUI SE DÉGAGENT DE L'EXPÉRIENCE AUSTRALIENNE	133
par Brendan Preiss	
LES SYSTÈMES SOUPLES DE RÉMUNÉRATION DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES ÉTATS-UNIS	157
par Patricia Ingraham	
LA MISE EN OEUVRE DES SYSTÈMES SOUPLES DE RÉMUNÉRATION DANS LE SERVICE NATIONAL DE SANTÉ EN ANGLETERRE	175
par Frank Glascott et Noelle Bowden	
STRATÉGIE DE RÉMUNÉRATION	203
par Helen Murlis	
PROGRAMME POUR L'AVENIR -- LES POLITIQUES DE RÉMUNÉRATION DANS LE SECTEUR PUBLIC DANS LES ANNÉES 90	235
par Carlo Dell'Aringa et Helen Murlis	

Collaborateurs

Noelle Bowden est cadre en exercice dans les services de santé. Elle a été étudiante en troisième cycle à l'université de Manchester au cours de l'année 1991/1992.

Carlo Dell'Aringa est professeur d'économie et directeur de l'Institut d'économie du travail à l'université catholique de Milan. Ses travaux actuels couvrent les politiques de revenus, les différentiels de salaires et le rôle des syndicats sur le marché du travail.

Frank Glascott est *Senior Fellow* et chef du Centre de gestion des ressources humaines au Département de gestion des services de santé de l'université de Manchester.

Lawrence F. Katz est professeur d'économie à l'université d'Harvard. Il est actuellement en disponibilité, et exerce la fonction d'économiste en chef au Département du travail des États-Unis à Washington, D.C. Il est également chercheur associé au Bureau national de recherche économique.

Alan B. Krueger est professeur d'économie et d'administration publique à l'Université de Princeton. Il est aussi en poste au Département d'économie et à l'École Woodrow Wilson de l'université de Princeton. Il est chercheur associé au Bureau national de recherche économique et *Sloan Fellow* en économie.

Patricia W. Ingraham est professeur de sciences politiques et d'administration publique à l'école Maxwell des affaires publiques et de la citoyenneté de l'université de Syracuse. Elle est l'auteur de nombreux articles sur les réformes de la gestion publique et membre d'honneur de l'Académie nationale de l'administration publique aux États-Unis.

Maria Maguire est administrateur principal, responsable des travaux sur la gestion des ressources humaines dans le secteur public, au Service de la gestion publique de l'OCDE.

David Marsden est maître de conférences en relations professionnelles à la London School of Economics and Political Science.

Dominique Meurs est professeur associé au département d'économie de l'université de Paris II. Elle est également chercheur à ERMES, Université de Paris II ainsi qu'au Conseil National de la Recherche Scientifique, et chercheur associé au Centre d'étude des revenus et des coûts.

Helen Murlis est directrice au Département revenus du cabinet Hay Management au Royaume-Uni. Elle a une grande expérience en tant que consultant et auteur dans le domaine des rémunérations du secteur public et du secteur privé.

Brendan Preiss est secrétaire adjoint au Département des relations professionnelles du service public australien. Il a pris part à l'introduction d'importantes réformes dans les accords salariaux et dans les structures de négociation depuis plusieurs années et il est actuellement responsable de la mise en place de procédures de contrôle des politiques dans ce domaine.

Nils-Henrik Schager est économiste en chef et chef du Département de recherche à l'Agence nationale des employeurs du secteur public, Stockholm. Dans le passé, il a mené des recherches sur les questions de formation des salaires à l'Industrial Institute for Economic and Social Research (IUI), Stockholm.

Chapitre 1

FLEXIBILITÉ DES RÉMUNÉRATIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC VUE D'ENSEMBLE

par Maria Maguire'

Ce chapitre était à l'origine une introduction au Colloque de l'OCDE consacré à la flexibilité des rémunérations dans le secteur public. On y examinera rapidement les facteurs pouvant expliquer les efforts visant à accroître la souplesse des systèmes de rémunération du secteur public, et les différentes dimensions de la flexibilité salariale, On y posera également un ensemble de questions qu'il est nécessaire d'examiner dans ce contexte.

Contexte de la réforme des systèmes de rémunération du secteur public

Les pressions que subissent les systèmes de rémunération du secteur public des pays Membres de l'OCDE, depuis le début des années 80, proviennent de trois sources principales : i) dans plusieurs pays, les pressions du marché du travail ont engendré des difficultés à recruter et à retenir le personnel au sein de certains secteurs du service public ; ii) en relation avec les pressions destinées à accroître l'efficacité de la gestion du secteur public afin de dispenser aux utilisateurs des services de meilleure qualité et plus rentables, on s'efforce d'utiliser plus efficacement les salaires comme outil de gestion ; iii) la prise en compte des considérations macroéconomiques entraîne d'une part, une pression générale visant à accroître la flexibilité des salaires dans les secteurs public et privé et, d'autre part, une pression spécifique en faveur d'une réduction des dépenses et des déficits gouvernementaux au travers d'une diminution **des** coûts salariaux du secteur public.

S'agissant des rémunérations du secteur public, dans un nombre croissant de pays on considère que les systèmes existants et les méthodes de détermination présentent des rigidités qui entravent sérieusement leur capacité à faire face à ces pressions. On recherche, par conséquent, des moyens pour y introduire plus de souplesse et faire un meilleur usage des possibilités existantes dans ce domaine.

Cependant, l'expression même de "flexibilité des salaires" prête souvent à confusion. En termes de contenu et d'objectif, les divers pays n'y entendent pas les mêmes notions ; cette confusion émane aussi bien des secteurs public et privé, ou des différents groupes d'acteurs concernés par les systèmes de rémunération et leurs experts en la matière. Il apparaît donc important, tout d'abord de clarifier la notion de flexibilité salariale.

Face à chacun des types de pressions définis plus haut, on peut analyser le rôle joué par la flexibilité des salaires en se référant aux trois dimensions principales décrites ci-dessous :

- i) la flexibilité en relation avec le marché du travail externe, qui implique la capacité de différencier les salaires en fonction des qualifications et des situations géographiques de façon à répondre aux pressions intervenant sur un marché du travail particulier concernant une profession donnée ou une zone géographique déterminée ;
- ii) la flexibilité que la direction utilise comme un outil pour accroître l'efficacité et améliorer la qualité des services et des biens produits **par** les organisations. Cette dimension met en jeu la capacité à adapter les systèmes de rémunération aux exigences opérationnelles des divers organisations et à utiliser le salaire comme moyen de maximiser la performance **et** la motivation des employés ;
- iii) la flexibilité macroéconomique, entendue comme la capacité à contrôler la croissance des coûts salariaux ainsi **qu'**à accroître la sensibilité des salaires vis-à-vis des prix, du niveau du chômage et des variations du contexte économique.

Bien que distinctes analytiquement, ces trois dimensions de la flexibilité salariale se recouvrent dans les faits. Selon que l'on se réfère à l'une ou l'autre de ces dimensions, plusieurs choix stratégiques s'offrent pour accroître la flexibilité, sachant que ces options présentent aussi bien des points de convergence que de compromis. A titre d'exemple, une plus grande souplesse salariale au niveau local peut permettre d'améliorer l'efficacité et la qualité des services offerts, comme de faciliter l'ajustement des salaires aux conditions du marché du travail local, mais elle peut aussi limiter la capacité des gouvernements à utiliser les salaires comme instrument de gestion macroéconomique.

L'importance relative attachée à chacune des trois dimensions de la flexibilité des salaires et le type de compromis réalisés pourront, naturellement, varier selon les pays considérés et selon la période examinée quand il s'agit d'un même pays. Il en sera de même pour les diverses parties du secteur public. Dans certains pays Membres de l'OCDE, les réformes salariales récentes semblent être principalement motivées par l'objectif de gagner une plus grande marge de manoeuvre face aux tensions du marché du travail. Dans d'autres pays, l'impulsion à améliorer la gestion et le besoin d'intégrer les systèmes de salaire à d'autres réformes de gestion semblent représenter le souci majeur. Dans tous les cas, le contexte économique dicte ces considérations de contrôle de coût ; il s'ensuit donc que l'adaptation aux conditions économiques variables doit jouer un rôle majeur.

Les choix politiques qui s'offrent aux gouvernements afin d'accroître la flexibilité salariale dépendent de la priorité relative attachée à chacune des trois dimensions soulignées plus haut. Parmi les autres facteurs, on peut aussi citer : les évaluations des compromis acceptables entre ces trois dimensions ; le cadre dans lequel s'inscrivent les structures et le mode de détermination des salaires ; leur possibilité de réalisation effective ; la position des syndicats du secteur public ; la prise en compte de l'impact probable des réformes salariales dans d'autres domaines, par exemple : la mobilité du personnel, la motivation et les systèmes de relations industrielles. Dans certains pays, on ressent de façon évidente le besoin de réformes assez radicales des systèmes de rémunération dans le secteur public, Dans d'autres, les ajustements aux pressions apparaissent comme plus secondaires.

L'imprécision liée à la notion de "flexibilité salariale" s'étend également aux instruments politiques qui peuvent être utilisés pour accroître la flexibilité. Il peut être utile de distinguer les principaux types de mesures suivantes :

- a) la décentralisation *des processus de détermination des rémunérations* ;
- b) les variations que présentent les *systèmes de salaire* entre *différentes organisations et/ou divers groupes de salariés* ;
- c) les différences dans les taux d'ajustement des rémunérations selon *la situation géographique* ou *les différents sous-secteurs (i.d. santé, éducation) et les catégories de personnel* ;
- dj *les différences salariales entre individus ou entre groupes* exerçant une fonction ou occupant un poste de travail évalués sur la base de facteurs tels que la qualification, la responsabilité et la performance.

Les articles présentés dans cet ouvrage procéderont à un examen des moyens pour introduire différentes mesures de flexibilité en vue de résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les systèmes de rémunération du secteur public. La discussion devrait non seulement concerner les *formes* de flexibilités salariales qu'il serait nécessaire de développer et la façon dont on devrait les introduire mais également *les critères* présidant au choix entre ces diverses formes. En théorie, on pourrait appliquer les objectifs généraux de la flexibilité salariale et les différentes mesures évoquées plus haut aussi bien au secteur public qu'au secteur **privé**. Il est important d'examiner, toutefois, si, sous certains aspects, les types de flexibilité recherchés ne présenteraient pas des différences substantielles d'un secteur à l'autre. Les activités et la clientèle du secteur public, ou encore la situation duale de l'Etat -- employeur principal et gestionnaire de l'économie -- ne présentent-elles pas des caractéristiques qui ne permettraient pas d'adopter les pratiques du secteur privé ou n'entraînent-elles pas des contraintes qui ne se posent pas aux politiques salariales du secteur privé ? Par rapport aux employés du secteur privé, est-ce que des facteurs, comme la plus grande sécurité relative du travail dont jouissent les travailleurs du secteur public, ne les incitent pas à se montrer moins réceptifs face à une tentative d'introduction de flexibilité salariale ? Les réponses à cette question peuvent s'avérer très différentes selon les pays, et selon les parties du secteur public concernées au sein du même pays.

Mesures à prendre face à l'évolution du marché de travail

Les articles de Katz et Krueger ainsi que celui de Schager illustrent les types de rigidités qui peuvent affecter les rémunérations du secteur public dans le cadre des changements des conditions du marché externe du travail. Ils analysent également les effets de la rigidité des structures salariales et discutent des réformes politiques adoptées par les Etats-Unis et la Suède en vue d'accroître la flexibilité. Enfin, ils identifient deux problèmes principaux liés aux structures salariales du secteur public. Il s'agit du tassement des rémunérations et de leur rigidité face aux changements des conditions du marché de travail local.

Les économies de plusieurs pays Membres de l'OCDE, dans les années 80 et au début des années 90, ont été caractérisées par une dispersion accrue des rémunérations du secteur privé, qui traduit un accroissement des écarts existant entre les rémunérations des travailleurs très qualifiés et des travailleurs peu qualifiés. Cependant, l'éventail des salaires du secteur public reste, en général,

plus étroit que celui du secteur privé avec pour corollaire que les revenus des travailleurs moins qualifiés du secteur public ont progressé par rapport à ceux qui occupent des fonctions équivalentes dans le secteur privé, alors que les revenus des travailleurs plus qualifiés n'ont pas suivi l'évolution du privé. L'importance de ces écarts salariaux, nommés quelquefois "le double déséquilibre²" varie selon les pays. Les motifs de la compression des salaires dans le secteur public et des variations nationales croisées n'ont pas été encore suffisamment analysés. Une question essentielle, dans ce contexte, consiste à déterminer si ce tassement des salaires ne constitue **pas** un obstacle au recrutement et **au** maintien du personnel dans le secteur public. Il est également important d'établir la nature des problèmes rencontrés à cet égard par les différents pays : s'agit-il de problèmes de court terme, à caractère cyclique et qui ne concerneraient que des travailleurs possédant **des** qualifications particulières dont l'offre est limitée **sur** le marché du travail ? Ou faut-il y voir un problème à plus long terme et de nature plus générale. La question de savoir, si les pressions du marché du travail s'exercent principalement dans des sous-secteurs spécifiques d'activité **ou** de métiers dans des régions ou localités déterminées ou si elles affectent une large partie du secteur public, devra être également abordée. Il semble évident que les réponses à ces questions auront des conséquences importantes sur les types de solutions politiques qui devront être appliquées.

Dans quelle mesure les systèmes de rémunération du secteur public dans différents pays peuvent-ils s'adapter aux pressions du marché sans faire l'objet d'importants changements ? Existe-t-il actuellement une marge de flexibilité, **et** est-elle utilisée ? **A** cet égard, les différences entre les expériences faites par les divers pays peuvent s'avérer instructives. Ainsi, dans quelle mesure les systèmes de classification et d'échelon représentent-ils une source de rigidité face aux changements du marché du travail ? A-t-on répondu aux pressions du marché du travail en complétant les échelles salariales existantes par des allocations spéciales destinées à attirer des travailleurs possédant des compétences dont l'offre est limitée ou à résoudre les problèmes de recrutement régionaux ? En ce qui concerne certains métiers ou des localités géographiques particulières, a-t-on cherché à résoudre les difficultés rencontrées pour recruter et retenir les salariés en modifiant les structures et les mécanismes salariaux de base de façon à y introduire plus de souplesse ? **Par** rapport à un système décentralisé, quels avantages relatifs présente un système centralisé de détermination des salaires quand **il** s'agit de répondre aux pressions du marché du travail ? Quel succès a-t-on remporté en appliquant ces différentes approches et quel en a été l'impact sur les coûts **salariaux** ? Quelles ont été les réactions des syndicats du secteur public à ces différentes mesures et aux modifications des échelles **de** rémunération ?

Lorsque l'on traite de flexibilité salariale, une question essentielle est, naturellement, de déterminer quels éléments peuvent servir de référence à la fixation des rémunérations dans le secteur public. Dans quelle mesure devrait-on prendre pour modèle les évolutions des salaires du secteur privé ; comment utiliser un quelconque élément de comparabilité de marché ; enfin, dans le cas où l'on adopte une solution en terme de comparaison de marché du travail, faut-il y voir une source de flexibilité ou de rigidité ? **A** ce sujet, il est intéressant de noter qu'au cours des dernières années, dans le cas de la fonction publique au Royaume-Uni, le principe de base adopté en matière de flexibilité salariale a été d'utiliser la comparabilité non pas comme l'élément principal de détermination des rémunérations mais comme un outil destiné à fournir des informations sur les taux de rémunérations du marché afin de traiter souplement les problèmes rencontrés pour recruter et retenir le personnel. **A** l'opposé, le *Federal Employees Pay Comparability Act* (loi sur la comparabilité de la rémunération des employés de l'Administration fédérale) **de** 1990, aux Etats-Unis, assigne un rôle clé aux données de comparabilité de marché pour les ajustements de rémunérations

sur le plan national comme sur le plan local. Quelle est la position adoptée **par** les syndicats du secteur public dans les différents pays vis-à-vis la question de la comparabilité de marché ?

La validité des comparaisons de marché peut s'avérer très problématique. Quels groupes de travailleurs et quels indicateurs de salaires du secteur privé convient-il de choisir comme référence pour ces comparaisons ? Quelles composantes des rémunérations faut-il retenir en terme de rémunération de base, d'éléments variables de la rémunération, d'indemnités annexes et conditions d'emploi ? Enfin, la fiabilité des indicateurs de comparabilité peut être également remise en question. Ainsi, l'article de Katz et Krueger **met** en évidence la très large diversité des résultats des différentes enquêtes portant sur les rémunérations **aux** Etats-Unis, tout en présentant les possibilités de substituer aux salaires du **secteur** privé d'autres indicateurs comme base de comparaison, **par** exemple les taux de rotation du personnel et les taux de candidatures ?

La recherche de la flexibilité en relation avec les pressions du marché du travail ne peut être dissociée du coût financier lié aux mesures salariales prises par le secteur public. Comment peut-on résoudre les tensions liées aux contraintes budgétaires et aux pressions du marché **du** travail ? Quels types de procédures de détermination mettre en place pour améliorer la sensibilité au marché du système de rémunération du secteur public sans qu'il en résulte des augmentations inacceptables du point de vue du gouvernement, compte tenu de sa position duale : il est tout à la fois employeur - il est à ce titre désireux de faire le meilleur usage de l'argent dépensé en rémunérations -- et gestionnaire de l'économie -- il est à cet égard soucieux de réduire la croissance des dépenses publiques et des coûts salariaux. Les articles qui suivent fournissent des informations intéressantes sur la façon dont différents pays ont réussi **les** compromis nécessaires entre, d'une part, la réponse aux pressions **du** marché et, d'autre part, le contrôle de la croissance des coûts salariaux,

Différentes formes de flexibilité des rémunérations

L'article de Glascott et Bowden explore les différentes flexibilités en matière de rémunération développées par les services de santé britanniques au cours de ces dernières années. Celui d'Ingraham s'attache, pour sa part, aux flexibilités salariales adoptées par le gouvernement fédéral aux Etats-Unis. Ces articles, ainsi que d'autres contributions à cet ouvrage illustrent diverses approches mises en oeuvre pour accroître la flexibilité des systèmes de rémunération. **Ils** soulèvent d'importantes questions relatives aux objectifs qui pourraient être poursuivis au moyen de la flexibilité des rémunérations ainsi qu'aux **formes** de flexibilité qui seraient à la fois souhaitables et applicables. Plusieurs articles fournissent des informations significatives **au** sujet de l'influence exercée par certaines réformes appliquées actuellement dans ce secteur sur les politiques salariales. On peut citer, en particulier, l'augmentation de la délégation d'autorité aux directions opérationnelles et la prise en charge par différents types d'organismes publics ou encore **par** des organismes semi/ou totalement privés d'activités relevant de l'État, qui étaient jusqu'alors assurés au sein même de la fonction publique.

Dans quelles mesures les réformes menées dans différents pays indiquent-elles un changement des principes de base qui sous-tendent **les** systèmes de rémunérations ? Par exemple, s'agissant d'un travail identique ou d'un même métier, certains systèmes de rémunérations se sont éloignés, de façon assez importante, du principe d'uniformisation des rémunérations entre ministères et entre les régions ; le grade et l'ancienneté sont de plus en plus supplantés ou remplacés par

d'autres critères de détermination des rémunérations tels le contenu du travail, les qualifications et la performance ; la souplesse des systèmes de classification des emplois et de grades s'accroît. Outre le salaire de base, la structure de la rémunération de certains services publics inclut, aujourd'hui, des éléments discrétionnaires et variables, et un intérêt se manifeste pour des dispositions qui permettent sous la forme d'une compensation globale, d'associer à la rémunération des avantages annexes, en espèces ou non.

Comme les contributions à cet ouvrage l'illustrent, il existe des différences importantes dans les approches adoptées par les différents pays. Meurs, dans son analyse des systèmes français, allemand et italien met en évidence des contrastes importants face aux systèmes australien et suédois décrits respectivement par Preiss et Schager. Cet article souligne également l'importance potentielle des politiques de promotion, des reclassifications de statut et d'autres instruments non salariaux pour accroître la flexibilité lorsqu'il est difficile de réaliser des réformes du système de rémunération.

Les avantages et les inconvénients, pour différents groupes de salariés du secteur public, des structures de rémunération liées au grade et des échelles d'augmentation fixe doivent être considérés soigneusement ; il en est de même des systèmes alternatifs. Il est aussi essentiel de s'interroger sur l'opportunité et la façon de prendre en compte les différents niveaux de compétence, de qualification ou de performance dans l'établissement des rémunérations **et dans** la détermination de la progression du salaire individuel ou de groupes de salariés. Enfin, **la** possibilité d'appuyer le salaire sur de tels critères dépendra, du moins en partie, de la façon dont la notion d'équité en matière de rémunération est définie **par** les différents pays, les employeurs du service public, les salariés et les syndicats, ainsi que l'évolution que connaîtra éventuellement cette notion.

Une autre question se rapporte à l'uniformité des modes de détermination des salaires : pour ce qui est des systèmes de salaire, les divers sous-secteurs du secteur public ou les différents groupes professionnels devraient-ils évoluer différemment et quelles pourraient être les implications d'une fragmentation accrue. En relation avec cette question, on peut s'interroger sur l'importance de systèmes de carrière offrant de larges opportunités d'avancement inter-service et des possibilités de mobilité, **A** ce sujet, on peut aussi s'interroger sur le caractère essentiel des systèmes de salaire uniformes et hiérarchisés. De **plus**, le développement de systèmes de rémunération plus variés, adaptés à divers groupes de salariés, de travailleurs individuels, ou à des organismes publics et des situations géographiques particulières, peut poser de difficiles problèmes de mise en oeuvre. On devra ainsi aborder la question de la définition des critères opérationnels permettant d'introduire différents types de flexibilité salariale.

Une question complémentaire est de déterminer si l'on pourrait (ou l'on devrait) rechercher différents types de flexibilité de rémunération au sein d'une structure de rémunération centralisée au niveau national plutôt que d'accorder plus de pouvoir aux organismes individuels. Avec quel succès des systèmes centralisés peuvent répondre aux besoins opérationnels des organismes et des cadres dirigeants ainsi qu'à l'évolution des marchés du travail locaux ? Au niveau central, quel degré de contrôle devrait être exercé en ce qui concerne l'utilisation de la flexibilité salariale et quelle devrait être l'ampleur de la coordination et du suivi ? De quelle façon les services centraux, les directions opérationnelles, les agences d'exécution et les syndicats du secteur public conçoivent-ils l'équilibre entre un contrôle au niveau central et une autonomie au niveau local ? Le comportement des syndicats face à ces questions est-il différent, selon que l'on est en présence d'un système de relations professionnelles de type consensuel ou revendicatif ?

Flexibilité des processus de fixation des rémunérations

Une récente enquête de l'OCDE relative aux systèmes de détermination des salaires dans le secteur public révèle une grande diversité des systèmes et des procédures au sein des divers pays et des différents groupes du secteur public (OCDE, 1993b). Selon cette enquête, les contrastes se retrouvent principalement dans les domaines suivants : i) le degré de centralisation ou de décentralisation des structures de détermination de salaires ; ii) le degré de coordination ou d'éclatement des structures syndicales ; iii) le recours à des négociations collectives ou à d'autres procédures de détermination des salaires ; iv) la différenciation plus ou moins marquée des procédures d'établissement de salaires dans le secteur public par rapport à celles en vigueur dans le secteur privé. Différentes approches en matière de détermination des salaires peuvent exercer une influence importante sur, d'une part, la capacité des systèmes de rémunération à répondre sagement aux pressions exercées par le marché du travail et les conditions macroéconomiques et, d'autre part, leur aptitude à contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public.

Dans le cadre des discussions sur la flexibilité salariale, la question du degré d'uniformité et de centralisation souhaitable dans le mode de détermination des rémunérations du secteur public et celle des implications liées à des procédures moins centralisées pourraient s'avérer essentielles. Dans la logique d'une détermination centralisée, l'accent est mis sur des facteurs tels le contrôle de la croissance des coûts salariaux, la tenue régulière de négociations coordonnées, la référence à des notions d'équité fondées sur des ajustements uniformes et une distribution des salaires stable, la mobilité du personnel au sein de la fonction publique. Il existe, naturellement, des différences dans le degré de centralisation. De même, les différents systèmes réussissent plus ou moins à atteindre leurs objectifs. Alors que les modèles hautement centralisés ont pu, avec un certain succès, contrôler la croissance de la masse salariale, l'analyse de Meurs présentée dans cet ouvrage laisse toutefois penser que ces modèles ont rencontré beaucoup moins de succès lorsqu'il s'est agi d'effectuer des ajustements face aux changements microéconomiques des marchés du travail et de poursuivre les changements souhaités dans l'organisation et la gestion du secteur public.

Au cours des dernières années, dans le cadre de l'évolution générale vers des systèmes de gestion décentralisés dans le secteur public, plusieurs pays ont développé (ou développent actuellement) des procédures moins centralisées. Dans le cadre de ces procédures, les ministères et les autres organismes publics se voient attribuer un rôle plus important dans la détermination des salaires. Les articles de Glascott et Bowden ainsi que de Schager traitent de développements similaires en Australie, au Royaume-Uni et en Suède respectivement. La Nouvelle-Zélande a également adopté une approche plus décentralisée basée sur les ministères et les agences d'exécution.

La décentralisation en faveur des ministères et des agences d'exécution soulève un certain nombre de questions. Quel compromis devrait-on établir entre, d'une part, le maintien de structures centrales de rémunération, de classification et de conditions de travail au sein de la fonction publique et, d'autre part, une flexibilité accrue à l'échelle des ministères ou des agences ? Les gouvernements accordent-ils une grande priorité au maintien d'un système de carrière intégrée au sein de la fonction publique, caractérisée par une mobilité horizontale et quelle est à cet égard l'importance d'un système de rémunération intégré ? De quelle manière peut-on définir et aborder les notions d'équité liées à la détermination des salaires dans un système décentralisé ? Quelles sont les implications de la décentralisation en ce qui concerne le contrôle des coûts salariaux globaux et quelle est la probabilité

que celle-ci provoque un effet d'entraînement sur les autres rémunérations et une dérive des salaires ? Existe-t-il un risque que les ministères riches et pauvres se livrent une concurrence néfaste pour attirer le personnel ? Comment peut-on financer les accords salariaux, quelles implications les différents modes de financement présentent-ils par rapport aux incitations à accroître l'efficacité et la productivité et comment pourrait-on distribuer de tels gains de productivité ? Quelle est la compétence des cadres locaux lorsqu'ils interviennent dans la détermination des salaires ? Enfin, le rôle des syndicats et des structures de la négociation seront-ils affectés ?

De telles questions conduisent à considérer les types de structure qu'il pourrait être nécessaire de mettre en place afin de permettre aux ministères et aux agences d'exécution d'intervenir dans la détermination des rémunérations. Elles conduisent aussi à s'interroger quant à la façon dont on pourrait gérer la transition vers des systèmes plus décentralisés. Quels sont les principes et les procédures qui devraient être déterminés dans un cadre centralisé et qu'est-ce **qui** resterait dans le champ des décisions locales ? Quel degré de coordination centrale devrait s'exercer dans la négociation salariale et comment gérer une telle situation ? Dans quelle mesure les salaires au niveau local devraient-ils se conformer à des limites qui seraient fixées centralement ? Quelles mesures de suivi devrait-on adopter aux niveaux central et local ? Quelles sont les mesures budgétaires et financières nécessaires ? Concernant le rôle des syndicats dans la détermination des rémunérations au niveau des organismes publics individuels, quelles exigences pourrait-on éventuellement établir et quelle position adopter dans le cas où il existe plusieurs syndicats ? D'autres changements seraient-ils nécessaires pour améliorer la flexibilité des systèmes de relations professionnelles ?

Le mode de détermination des salaires dans plusieurs pays repose sur les groupes professionnels. Le regroupement est effectué en fonction des emplois, des métiers particuliers ou encore par niveau ; c'est ainsi qu'on différencie les cadres des autres salariés, **et** les employés de bureau des ouvriers (OCDE, 1993b). Dans quelques pays, la détermination des salaires intervient par sous-secteurs principaux (éducation, santé, ministères, etc). Est-ce que ces modes de détermination des salaires, fondés sur le métier ou le secteur, constituent une source de souplesse ou de rigidité ? Présentent-ils, par exemple, des avantages en réagissant sélectivement aux pressions du marché en fonction des différentes catégories de salariés ? Contribuent-ils à provoquer une inflation par les salaires, la conclusion d'accords salariaux en faveur d'un groupe entraînant des pressions qui pourraient produire un effet d'entraînement **sur** les autres groupes ; enfin créent-ils de5 obstacles à la mobilité du personnel ? Quelles formes de coordination pourrait-on éventuellement employer **dans** ce type de système ?

Outre les questions liées à la centralisation/décentralisation de la détermination des salaires, se pose aussi le problème des différences entre les procédures adoptées par le secteur public et celles du secteur privé : de telles différences devraient-elles exister et pourquoi ? On peut aussi se poser la question de savoir s'il est souhaitable d'y apporter des changements. **A** cet égard, il est intéressant de noter que certains pays ont, au cours des dernières années, introduit dans leur secteur public des pratiques **qui** correspondent davantage à celles du secteur privé. Ils ont préféré user des prérogatives que leur confère leur rôle d'employeur, plutôt **que** de faire appel à la négociation collective et aux mécanismes de résolution des conflits.

Il convient, enfin, d'examiner les possibilités d'améliorer la souplesse de l'organisation interne et la productivité en changeant d'autres termes et conditions d'emploi comme, par exemple, les classifications et procédures de travail, les structures de carrière et le développement de nouvelles

compétences ? Dans ce contexte, la façon dont la négociation collective couvre d'autres thèmes que la rémunération, par exemple en effectuant un arbitrage entre les différents thèmes de négociation, ou en les opposant aux revendications salariales, peut être sujet à critique.

Conséquences pour la gestion de la flexibilité des rémunérations dans le secteur public

L'article de Murlis met en lumière la manière dont les politiques salariales du secteur privé ont évolué vers un point de vue plus stratégique du rôle du salaire et des primes accessoires au cours des deux dernières décades. Cet article explore également la manière dont les organisations peuvent se servir de la rémunération comme instrument pour améliorer la performance et renforcer leur souplesse opérationnelle. En particulier, l'emploi de la rémunération liée à la performance et d'autres instruments de gestion de même type y est abordé. Quelle est la marge dont dispose le secteur public, dans différents **pays**, pour rompre avec les modèles traditionnels et adopter des systèmes qui tiennent réellement compte des cultures et des exigences opérationnelles des différentes organisations -- systèmes qui reflètent les approches du secteur privé décrites par Murlis ? Ainsi qu'il a déjà été noté, lorsque l'on récompense les qualifications, la compétence et la performance, on fait référence à une notion de l'équité en matière de rémunération tout à fait différente de celle qui repose sur le principe de l'égalité des salaires pour un travail égal à niveau équivalent, ainsi que sur une progression des salaires liée à l'ancienneté. Serait-il difficile d'introduire dans le secteur public de telles notions de l'équité et, dans pareil cas, quelles en seraient les causes ?

Dans quelle mesure la rémunération peut être utilisée par les organismes du secteur public pour motiver le personnel et améliorer la performance de l'ensemble de l'organisme. En traitant des stratégies alternatives de rémunération, il est important de distinguer les différentes approches qu'il pourrait être nécessaire d'utiliser en fonction des diverses parties du secteur public concernées et les modifications qu'il faudrait apporter parallèlement aux systèmes de gestion et à la culture des organismes pour permettre leur application ? Ainsi, si l'on veut établir une relation plus étroite entre, d'une part, la rémunération et, d'autre part, les compétences liées à des emplois spécifiques, les qualifications individuelles et la performance, on doit disposer au préalable de systèmes d'évaluation du travail bien développés ainsi que de systèmes d'évaluation des performances bien acceptés par le personnel. Une individualisation accrue des rémunérations soulève également la question plus fondamentale du critère de performance ou de productivité qui pourrait servir de référence à la différenciation des salaires dans le cadre des activités du secteur public, particulièrement en ce qui concerne les services offerts et les fonctions de conseil en matière de stratégies.

Dans plusieurs pays, divers schémas de rémunération liés à la performance ont été introduits au sein du service public au cours des dernières années. Ces schémas ont fait l'objet d'une recherche spécifique de l'OCDE. Celle-ci met en évidence leurs résultats mitigés et les nombreux problèmes qu'ils suscitent (OCDE, 1993a). Il apparaît, ainsi, essentiel d'aborder les questions de définition et d'évaluation de la performance, particulièrement en ce qui concerne les activités qui représentent le cœur même du service public. A ce sujet, existe-t-il des domaines où les difficultés rencontrées pour définir et mesurer la performance et la qualité **du** service offert ont été telles qu'elles ont gêné l'application effective de la rémunération liée à la performance ? Dans quelle mesure le développement de la culture et de la gestion des organismes du secteur public leur permet-il d'appliquer des systèmes de rémunération fonctionnant sur un mode plus souple et davantage orienté vers la performance ? Outre la rémunération, existe-t-il d'autres instruments de gestion tels, par

exemple, la promotion et la formation du personnel, et des politiques de développement qui pourraient être utilisés pour renforcer la performance ?

La capacité de la direction à utiliser efficacement les flexibilités en matière de rémunération s'avère également décisive. Est-ce que les cadres font un usage efficace des possibilités de flexibilité existante ? Quelles structures de gestion et quelles compétences pourrait-on développer pour renforcer celles-ci ; s'agissant des activités de formation et d'encadrement, quels investissements devrait-on effectuer ; quelles seraient les modifications que l'on devrait apporter aux systèmes de gestion du personnel et de gestion financier à mesure que les organisations évoluent vers des systèmes plus souples de rémunération ? En relation avec l'utilisation des rémunérations comme instrument de gestion stratégique, se pose également la question du rôle des syndicats. Dans quelle mesure une flexibilité accrue implique des prérogatives plus importantes en matière de gestion, prérogatives qui s'exerceraient aux dépens du rôle joué par les syndicats en ce qui concerne les questions salariales ? Comment les différents pays résolvent-ils ce problème ? De nouvelles structures d'implication des syndicats se développent-elles ? Comment les changements dans les systèmes salariaux sont-ils considérés par le personnel et que peut-on faire pour l'amener à soutenir ces nouvelles approches ?

Conclusion

L'objectif n'est pas ici de prescrire les directions des politiques que les pays devraient suivre. En effet, alors que des pressions similaires s'exercent dans plusieurs pays Membres de l'OCDE, il n'existe pas, en ce qui concerne les rémunérations du secteur public, une approche unique que l'on pourrait appliquer à tous les pays ou en toutes circonstances. Les structures et les cultures existantes dans ce secteur détermineront les choix offerts aux gouvernements, en même temps que les conditions économiques et sociales spécifiques à chaque pays. L'objectif du Colloque de l'OCDE et de cet ouvrage est de contribuer à l'analyse des avantages et des inconvénients des différentes approches, de tirer des leçons des expériences des divers pays et d'explorer les diverses options qui se présentent pour réaliser les principaux buts de la politique de rémunération des secteurs publics au cours des années 1990 et au-delà.

Notes

1. **Je remercie le** professeur Carlo Dell'Aringa pour ses commentaires fort utiles et les suggestions apportées **lors de la** préparation de cet article.
2. Voir, dans **cet** ouvrage, Schager, "Vue d'ensemble et évaluation des politiques de flexibilité salariale dans le secteur public suédois".

Bibliographie

- OCDE (1993a), *Les traitements du privé pour le public : rémunération liée à la performance pour les cadres de la fonction publique*, Paris.
- OCDE (1993b), *La détermination des rémunérations dans le secteur public*, Paris (à paraître 1993).

Chapitre 2

RÉFORME DES SYSTÈMES DE RÉMUNÉRATION DU SECTEUR PUBLIC

par David Marsden¹

Introduction

Diversité des systèmes de rémunération dans le secteur public

L'importance, l'ampleur et l'organisation du secteur public varient parmi les pays Membres de l'OCDE. Les systèmes de rémunération et de classification des emplois ainsi que les mécanismes de fixation des salaires présentent eux-même une grande variété. Celle-ci s'atténue si l'on se concentre, comme dans cet article, sur l'administration et les services publics, en excluant les entreprises qui sont entièrement ou partiellement propriété de l'État. On peut donc s'attendre à ce que des réformes, ressenties comme prioritaires **dans** un pays, le soient moins dans un autre.

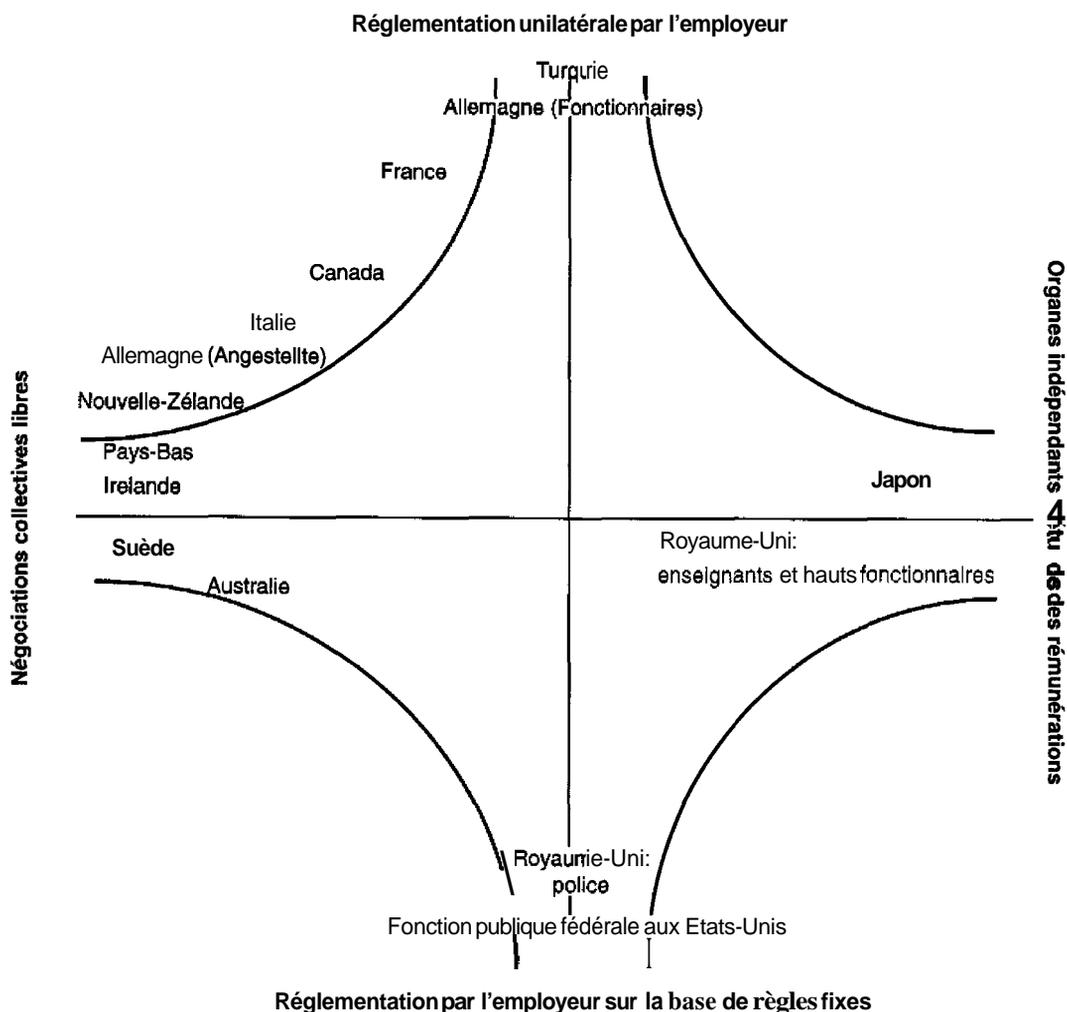
Le contexte diffère aussi selon les pays. Concilier l'exigence d'efficacité de gestion avec la grande variété des conditions du marché du travail local est un plus grand problème aux Etats-Unis que dans des pays plus petits et plus homogènes. Dans un certain nombre de pays, les restrictions budgétaires ont été sévères, comme en Nouvelle-Zélande et en Australie, où de sérieuses difficultés économiques ont provoqué des réformes de la détermination des salaires dans le secteur public. Dans d'autres pays, comme en Italie et en Espagne, la compression des principales dépenses du secteur public progresse afin de remplir les critères nécessaires à l'Union européenne économique et monétaire.

La nature **du** mandat de l'employeur, servant de base aux conditions de recrutement, et les attentes des agents en matière de progression de rémunération et de carrière varient aussi selon les pays. En Allemagne, par exemple, les fonctionnaires proprement dits (*Beamte*) jouissent d'un statut spécial et, bien qu'ils ne soient pas autorisés à négocier collectivement leurs rémunérations, ils bénéficient d'un engagement de l'État pour le maintien d'un niveau de vie convenable. D'autres pays s'engagent à aligner les salaires sur ceux d'autres travailleurs (par exemple le Canada et le Japon) et d'autres encore s'assurent que les salaires suivent les prix (par exemple aux Etats-Unis). Les conventions collectives ont un rôle clef dans certains pays (l'Italie, la Nouvelle-Zélande et la Suède par exemple). Les conditions peuvent aussi **varier** au sein même des pays, comme en Allemagne où les agents **qui n'ont** pas le statut *Beamte* mènent **des** négociations collectives.

Enfin, les systèmes de détermination des rémunérations dans le secteur public diffèrent comme le montre le graphique 1, **qui** résume les principales procédures **de** détermination des

rémunérations dans certains pays Membres de l'OCDE. Pour certains s'applique une décision unilatérale de la **part** de l'employeur dans la détermination du niveau et des conditions de rémunération (par exemple en Allemagne pour les *Beamte*, et en Turquie pour les fonctionnaires) tandis que dans d'autres pays, l'employeur décide encore sans négocier, mais est lié par des réglementations légales (par exemple aux Etats-Unis). Dans certains pays, la négociation collective sert à fixer la rémunération et les conditions d'emploi des fonctionnaires (par exemple en Allemagne pour les contractuels -- *Angestellte* -- en Italie et en Suède), tandis qu'ailleurs, les mêmes parties présentent leur cas à une troisième instance indépendante qui **peut** décider ou faire des recommandations au gouvernement (**par** exemple Japon, et certains secteurs du service public au Royaume-Uni). Des positions intermédiaires sont aussi possibles, telles que lorsque les négociations collectives libres se fondent dans la réglementation des employeurs (par exemple en France) ou lorsque **la** réglementation par l'employeur **sur** la base de règles fixes se transforme en examen indépendant.

Graphique 1. Principaux systèmes de détermination de la rémunération dans la fonction publique de pays sélectionnés



Problèmes communs

Devant une telle diversité, il serait bien étonnant qu'un seul "remède miracle" résolve les problèmes de rémunération dans tous les pays de l'OCDE. Néanmoins, l'ensemble des politiques, testées dans les différents pays au cours des dernières années, montre plus de similitude que l'on pouvait le prévoir a priori (voir tableau 1). Les thèmes majeurs qui ressortent sont les suivants :

- réduction de l'indexation de la rémunération implicite et explicite sur les prix ou sur d'autres salaires ;
- essais d'introduire un plus grand degré de sensibilité **aux** conditions **du** marché du travail au niveau local ;
- essais d'adapter les systèmes de rémunération aux nouvelles méthodes de direction ;
- essais de modifier la place de la motivation dans les rémunérations grâce à la rémunération liée à la performance.

Ces éléments ont souvent nécessité des changements dans les mécanismes d'établissement des rémunérations et dans les négociations collectives.

Une des raisons du peu de diversité des politiques est l'existence de certains points communs dans l'activité de service public de presque tous les pays de l'OCDE. D'abord, ces services ne sont généralement pas payés au lieu où ils sont fournis et les prix ne sont pas déterminés compétitivement avec le marché local. Bien que certains économistes aient essayé d'établir une analogie entre le "marché politique" et les marchés réels, c'est seulement une analogie, savoir s'il apparaît une similitude de résultats de comportement selon les deux systèmes est sujet à controverse. Bien qu'il ait beaucoup d'interférences entre les activités du secteur public et celles du secteur privé, la grande difficulté à définir des indicateurs de performance significatifs pour les services publics montre que l'analogie est faible².

Une seconde caractéristique, ancienne et dominante, de l'administration publique et de l'emploi dans la fonction publique est l'usage de marchés du travail internes à grande échelle, ne recrutant que selon certaines filières, les autres postes étant attribués par promotion et redéploiement interne du personnel³. Dans ce contexte, la rémunération de base est généralement liée à un emploi particulier, selon une classification élaborée et associée à des barèmes basés sur l'ancienneté et à une promotion **liée** au mérite.

Bien que certaines indemnités régionales persistent dans la fonction publique, en général, elles ont disparu au début des années 70. Une autre caractéristique des systèmes de rémunération dans le secteur public a donc été leur uniformité à travers le pays où ils s'appliquent, créant un stabilité dans les conditions du marché de travail au niveau local⁴.

En troisième lieu, l'un des traits les plus caractéristiques des rémunérations dans le secteur public réside dans le lien très fort qui existe entre les accords salariaux, les taux de rémunération et les tranches de salaire. Ceci est flagrant quand tout le secteur est lié par une seule échelle de salaires (comme la grille de la fonction publique française et le barème général fédéral aux Etats-Unis), que la négociation est suffisante au niveau central et **qu'il** existe peu de possibilités pour d'autres augmentations de salaire. Ce lien peut être fort quand les différents secteurs de la fonction publique

Tableau 1. Exemples de réformes récentes de systèmes de rémunération par pays

Fin de l'indexation implicite ou explicite des salaires	Contrôle/fixation de taux explicites de revalorisations des salaires	Réforme des systèmes de comparabilité de salaires	Décentralisation de la détermination des salaires : par sous-secteur (ss) ou au niveau des organismes publics (op)
Australie France Italie	Australie Canada Finlande Irlande Suède Royaume-Uni	Royaume-Uni Etats-Unis	Australie (op) Danemark (op) Italie (ss) Pays Bas (ss) Nouvelle-Zélande (op)(1) Norvège (op) Suède (op) Royaume-Uni (op) (2)
Ecart de rémunération par région/localité	Rémunération liée à la performance pour les cadres supérieurs	Rémunération liée à la performance pour les employés	Réforme des systèmes de relations professionnelles
Etats-Unis	Australie Canada Danemark Irlande Pays Bas Nouvelle-Zélande Norvège Suède (3) Royaume-Uni Etats-Unis	Danemark Pays Bas Norvège Royaume-Uni Etats-Unis (4)	Australie France Italie Pays Bas Nouvelle-Zélande Royaume-Uni

Notes:

1. La négociation au niveau des organismes publics est la norme dans le secteur public ; les négociations ont lieu au niveau régional/national pour le secteur de la santé et au niveau national pour l'enseignement. Cependant, d'une manière générale, on assiste à un mouvement de décentralisation du niveau des négociations.
2. Négociation au niveau décentralisé pour les *trusts* du secteur de la santé (NHS) et pour un petit nombre d'agences d'exécution (*executive agencies*). La politique gouvernementale s'oriente vers une plus grande décentralisation des négociations pour les départements ministérielles et autres organismes de la fonction publique.
3. Dans quelques organismes.
4. Le *Performance Management and Recognition System* (système de gestion et de rétribution des performances) couvre les cadres moyens et les agents d'encadrement.

exigent un alignement des salaires, si bien que les accords salariaux d'un secteur ont une répercussion importante. L'uniformité est aussi favorisée par la notion tenace des échelles de salaire qui lient la rémunération aux exigences de l'emploi plutôt qu'aux qualités et efforts individuels du titulaire de l'emploi.

De plus, trente ans d'expansion économique rapide et vingt ans d'inflation ont engendré profondément l'attente de revenus croissant pour faire face aux conséquences externes communes (les taux de croissance économique et d'inflation). Dans certains pays, une politique des revenus, destinée à faire partager l'adversité, a renforcé cette attitude.

Ces caractéristiques ont un certain nombre de conséquences sur les rémunérations et sur la qualité du service public. Dans le domaine des salaires, le fait qu'un grand nombre d'agents soient soumis à des taux de salaire très fortement liés d'une manière interne pose des problèmes difficiles en matière d'adaptation au marché du travail. **Les fonctions publiques** doivent pouvoir entrer en concurrence avec des entreprises privées sur le marché du travail aux niveaux local et professionnel. Ce provoque des pressions importantes sur les taux de salaire du marché du travail interne. Cependant tout ajustement de salaire risque de s'étendre à d'autres secteurs du fait des liens internes à la fonction publique. Dans certains pays, ce problème a été encore rendu plus aigu par le fossé général qui s'était creusé entre le niveau de rémunération du secteur public et celui du secteur privé (par exemple les Etats-Unis : National Commission on the Public Service 1989).

En ce qui concerne la qualité, les années de restriction du niveau des salaires dans le secteur public ont, dans certains cas, fait baisser la qualité des prestations et, dans d'autres cas, ont empêché l'adaptation à de nouveaux désirs des citoyens qui souhaitent une qualité de service différente, plus adaptée à l'individu. En l'absence d'indicateurs **émis** par les citoyens (consommateurs), comme c'est le cas dans un marché concurrentiel, l'offre et l'estimation du coût de nouveaux services publics relèvent d'une décision politique. De plus, la force des marchés du travail internes signifie que les pressions du marché du travail sont seulement la plupart du temps ressenties d'une manière indirecte sous la forme de variations des standards d'embauche plutôt que de taux de salaires. Ceci peut provoquer une baisse généralement lente de la qualité des services et l'absence d'un marché concurrentiel empêche toute pression des consommateurs visant à maintenir un certain niveau.

Les gouvernements ont cherché à résoudre à la fois les problèmes de rémunération et de qualité. En général, les remèdes élaborés suivent le principe que des structures et des systèmes de rémunération plus adaptées et une gestion moins monolithique sont la clef du problème. **A cet égard**, la gestion du secteur public a su tirer les leçons de la révolution qui a eu lieu dans le secteur privé depuis vingt ans, dans les pays industriels développés.

Néanmoins la notion de service public comporte un élément éthique fondamental. L'économie de marché a un souci d'efficacité et de rentabilité tandis que les gouvernements ont des responsabilités d'égalité et de justice et plus particulièrement envers ceux dont les besoins seraient autrement ignorés : les jeunes, les personnes **âgés**, les pauvres. Et en cas de crise et d'injustice sociale, les citoyens attendent une action du gouvernement. Le taux élevé d'agents **syndiqués** dans les secteurs publics de tous les pays de l'OCDE augmente souvent cette tendance (voir tableau 2).

Tableau 2. **Taux approximatifs de syndicalisation dans le secteur public au niveau central établis à partir des renseignements fournis par les gouvernements nationaux en 1991-92**

Australie	c.75%
Autriche	c.70%
Canada	c.89% (bénéficiant d'une représentation syndicale)
Espagne	Bas, à l'exception de certains secteurs (Enseignement, Poste et Télécommunications)
Etats-Unis	Variable suivant les agences
Finlande	c.80%
Irlande	Elevé
Japon	Non cadre : c.62%
Norvège	c.90%
Nouvelle-Zélande	c.52%
Royaume-Uni	60-70%
Suède	c.94%
Suisse	c.75%
Turquie	Four les ouvriers, très élevé

Source : Réponses des autorités nationales au questionnaire de l'OCDE-PUMA, 1992.

Quelques réformes récentes importantes

Contrôle de la charge salariale

Dans la plupart des pays la charge salariale dans le secteur public est une variable stratégique des politiques macro-économiques. Ceci est dû en partie à son impact sur l'imposition et la dette de l'État, et l'effet d'entraînement sur les coûts des entreprises et la compétitivité nationale. C'est également dû aux répercussions potentielles sur les rémunérations du secteur privé de la croissance des rémunérations dans le secteur public. Quatre directions politiques ont été ciblées pour cette raison : restriction de salaire ; privatisation et sous-traitance de certains services ; recherche d'indicateurs qui servent d'objectifs pour la croissance des rémunérations dans le secteur public ; et réductions de l'impact des mécanismes automatiques dans la croissance de la rémunération individuelle, comme les augmentations de salaires liées à l'ancienneté. Toutes ces mesures ont cherché le mouvement de croissance des rémunérations dans le secteur public dans le cadre d'une politique plus large visant à réduire l'inflation des salaires et les attentes d'augmentation de salaire.

Resserrement des salaires

Les resserrements de salaire dans le secteur privé ont eu mauvaise réputation pendant les années 70, parce qu'ils furent difficiles à gérer à long terme et se montrèrent un obstacle à l'accroissement de la productivité. Pourtant il a été difficile pour les gouvernements, dans un contexte d'inflation attendue, d'éviter cette politique salariale vis-à-vis de leur propre personnel. La logique

de telles politiques a été la fixation d'un plafond pour les augmentations de salaire qui semble renforcer aux yeux des salariés l'idée d'un "taux en vigueur". Le resserrement des salaires peut aider à ralentir les attentes mais au prix de provoquer une uniformité dans les hausses de salaire. Des études menées par la *Confederation of British Industry* dans les années 80 ont montré comment les politiques des revenus des années 70 en Grande-Bretagne ont réduit la dispersion des hausses de salaire et comment, après l'abandon définitif en 1979 des politiques des revenus, la dispersion augmenta de nouveau, laissant la porte ouverte en matière de rémunération aux conditions posées par les employeurs'. Des problèmes semblables existent à l'intérieur même du secteur public, lorsque certains services font face aux différentes pressions du marché du travail et que leur compétence doit évoluer de différentes façons. Une règle unique ne laisse que très peu de latitude aux employeurs du secteur public pour adapter les rémunérations à leurs propres besoins en matière d'emploi.

Dans un certain nombre de pays, ces tensions ont été exacerbées par l'utilisation des rémunérations du secteur public comme guide pour le secteur privé. Là où cela a eu lieu, les rémunérations du secteur public ont eu tendance à être distancées par les rémunérations du secteur privé (par exemple aux Etats-Unis : National Commission on the Public Service 1989; General Accounting Office 1990).

Ce genre de problèmes et de tensions a provoqué l'abandon d'une politique des revenus par beaucoup de pays de l'OCDE à la fin des années 70 et au début des années 80 (par exemple en 1979 en Grande-Bretagne et en 1983 en Australie ; ces deux pays ont opté postérieurement pour des réformes du marché du travail). Ces pays ont cherché à créer dans le secteur **public** des conditions qui favorisent des règlements plus différenciés. Actuellement seuls le Canada, la Finlande et l'Irlande pratiquent une politique des revenus⁶.

Privatisation

La privatisation des entreprises d'État a désresponsabilisé les gouvernements des augmentations de salaire dans ces sociétés. Elle supprime également une des raisons qui liait les rémunérations aux autres services du secteur public ; on peut cependant dire que de telles entreprises qui produisaient pour le marché avaient toujours pu se démarquer des services du secteur public en matière d'augmentation des salaires. Il semblerait qu'en Grande-Bretagne, où les privatisations d'entreprises d'État se sont poursuivies au cours des années 80, non seulement la détermination des rémunérations se sont entièrement détachée du reste du secteur public, mais que des systèmes de rémunération aient subi des changements importants lors de la mise en place de nouvelles méthodes de direction (pour un examen des charbonnages britanniques en vue d'une future Privatisation, voir Richardson et Wood 1989). Une étude détaillée des industries d'État sort cependant des limites de cet article.

Une autre forme de privatisation est de sous-traiter des travaux auparavant accomplis au sein des services publics. Cela permet à la fois de diminuer l'importance globale des services dont l'État est responsable et de renégocier les salaires et les habitudes de travail du personnel des services publics.

En Grande Bretagne, le nettoyage, le ramassage des ordures, la sécurité, les transports et les loisirs ont fait l'objet d'appels d'offre, de la **part** du gouvernement, au niveau central et au niveau

local, et les services internes ont dû entrer en compétition avec des entreprises extérieures. Soit les entreprises ont démontré qu'elles faisaient plus ou moins le même travail pour moins cher, soit le service interne a obtenu le contrat grâce à une réorganisation qui lui a permis d'être compétitif face aux entreprises extérieures.

Dans bien des cas, le fait de sous-traiter n'a pas eu l'effet escompté. Une des difficultés de la sous-traitance réside dans la description précise des travaux à accomplir et du niveau de qualité requis, alors que la gestion précédente était un mélange de sens du service public et de négligences bénéfiques'.

Alternatives à l'indexation

Beaucoup de pays ont continué à réduire le lien existant entre rémunération et prix. L'indexation des rémunérations du secteur public a en grande partie disparu au cours de ces dernières années. Les derniers exemples sont en Italie, où la *Scala Mobile*, suspendue en décembre 1991, est abolie en juillet 1992, et en Grande-Bretagne où le ministre de l'Intérieur a annoncé aux syndicats des policiers en mai 1992 la fin de l'indexation de leurs rémunérations sur **la** moyenne des revenus'. Dans ces deux cas, une formule alternative plus souple est actuellement à l'étude.

Le secteur public est fortement syndicalisé, de plus, dans beaucoup de pays, la fixation des rémunérations est fortement centralisée. Fixer des critères globaux pour les augmentations de salaire nécessite donc une communication efficace avec les agents. Le choix des indicateurs est délicat. Ils ont en effet deux fonctions. Ils permettent aux employeurs de comptabiliser les variations de masse salariale globale et aux salariés de s'assurer de l'avenir de leur niveau de rémunération.

Les premiers essais de contrôle de la croissance de la masse salariale, dans les années 70 et au début des années 80, ont consisté à freiner le recrutement et à limiter les dépenses au moyen d'enveloppes budgétaires. Ces mesures se sont avérées être, spécialement à long terme, très approximatives. La réduction du recrutement, si elle n'est pas accompagné d'autres mesures, risque d'abaisser la composition et la qualité des effectifs, car la rotation est très importante parmi les agents les plus jeunes et ceux dont la compétence est reconnue sur le marché. Les enveloppes budgétaires peuvent aussi créer une distorsion à cause de la croissance de la masse **salariale dû** aux effets de l'ancienneté et des promotions.

Différentes catégories d'indicateurs ont **été** développées. La France, qui depuis le début des années 80 cherche à tenir serrées les rênes des dépenses publiques, a expérimenté différentes mesures, concernant la croissance de la masse salariale, qui ont été acceptées acceptables **par** les agents. Avant la crise de 1982/83, les rémunérations du secteur public suivaient le coût de la vie par le biais d'un lien ordinaire, irrégulier, entre les prix et les échelles de salaire de base'. Etant donné les augmentations basées sur l'ancienneté, et la portion croissante d'emplois qualifiés par rapport à la faible croissance de l'emploi, lier les salaires aux prix a eu pour conséquence une masse salariale qui augmentait plus vite que **les** prix. Le gouvernement a alors cherché à établir un principe alternatif : les augmentations des salaires dans le secteur public devaient tenir compte des effets mécaniques liés à l'ancienneté ou à la qualification de **la** main-d'oeuvre (glissement vieillesse technicité, appelé GVT ; voir Meurs infra).

Ces mesures ont eu un succès mitigé, en particulier pour signaler aux salariés les objectifs du gouvernement lors des négociations salariales. Guilhamon (1988) a expliqué que le GVT n'avait pas beaucoup de signification pour le personnel de base habitué à voir ses échelles de salaire alignées sur le coût de la vie. Le GVT n'a pas fonctionné comme un signal des objectifs salariaux du gouvernement vis-à-vis des agents si ce n'est pour donner l'impression d'une baisse déguisée. Quand il était Premier ministre, monsieur Rocard suggéra une alternative : la masse salariale devrait suivre la croissance économique (Meurs 1991) en copiant les "contrats de progrès" utilisés dans certaines entreprises publiques françaises au début des années 70. Ceux-ci liaient les augmentations de salaire à la croissance du PIB, mais ils furent négociés dans un contexte de croissance (Reynaud 1975)¹⁰.

Il paraît difficile d'imaginer des indicateurs efficaces sans altérer les "contrats implicites" pour lesquels les augmentations de salaire sont d'abord liées à l'ancienneté et aux promotions. Cependant, la grève des conducteurs de train en décembre 1986, qui a contraint le gouvernement de M. Chirac à renoncer à la réforme du bénéfice de l'ancienneté, a découragé toute autre réforme dans le secteur public en France.

Réduction des rémunérations liées à l'ancienneté

Les augmentations liées à l'ancienneté ont fait l'objet d'études dans un certain nombre de pays qui ont cherché les moyens de les remplacer par des augmentations liées au mérite. L'impact sur la motivation sera examiné plus tard, **mais** la rémunération liée à la performance a aussi un aspect budgétaire important et elle peut aider à réduire les articulations des structures de rémunération.

Si la rémunération liée à la performance remplace simplement les augmentations liées à l'ancienneté et est incorporée dans le salaire de base du salarié, les effets budgétaires seront alors nuls et les effets sur les structures infimes. Par contre, les primes forfaitaires provenant d'un budget fixe, ou les versements qui ne sont pas incorporés dans les taux de salaire de base, peuvent réduire l'influence des éléments dites mécaniques sur la croissance de la masse salariale. Des augmentations supplémentaires liées au mérite pour le personnel ayant atteint le sommet de la grille peuvent également être utiles. Tout ceci réduit la part de salaire de base d'un agent et réduit également l'impact de l'emploi sur le salaire pour augmenter celui de l'individu.

Dans le contexte actuel, les systèmes de rémunération liée à la performance sont utilisés par un grand nombre de pays (voir tableau 1), mais essentiellement pour les hauts fonctionnaires. Dans cette catégorie peu nombreuse, l'effet budgétaire est faible et comme elle n'est généralement pas concernée par les négociations collectives, les principes de "paiement au poste" sont moins répandus.

Les effets sur le budget et les structures seraient plus importants si un grand nombre d'agents recevaient une rémunération liée à la performance. Actuellement, seules la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande sont concernées à une grande échelle. En Grande-Bretagne, la PRP a tendance à remplacer l'ancienneté comme critère d'augmentation annuelle. Ces effets non prévus peuvent être faibles, cependant CELA reste un domaine à étudier.

Alignement des salaires sur ceux du secteur privé

Dans tous les pays de l'OCDE, l'alignement des rémunérations du secteur public et du secteur privé, et la nécessité pour le premier de suivre le second ou le coût de la vie sont des principes importants, souvent inscrits dans la loi. Pourtant un concept trop étroit d'alignement des salaires peut empêcher la recherche de systèmes plus souples de rémunération,

*Redéfinition de l'alignement **des** salaires*

Autrefois, il était habituel de considérer l'alignement des salaires en ces termes : une même rémunération pour un même travail ou une même tâche. Selon l'idée que, dans le secteur privé, à chaque emploi correspondait une rémunération. Aussi, si l'on pouvait identifier correctement les tâches, il serait possible d'obtenir un taux de rémunération acceptable pour les agents du secteur public chargés d'un travail identique ou similaire.

Ainsi énoncés, de tels principes présentaient un certain nombre d'inconvénients'' :

- les emplois dans le secteur privé, similaires à ceux de la fonction publique, existent principalement dans des sociétés importantes et à leur **siège** central où les salaires sont élevés ;
- cela provoque un glissement vers le haut du niveau des salaires identifiés pour comparaison ;
- les comparaisons de salaires ne prennent pas en compte d'autres bénéfices et avantages de l'emploi ;
- identifier un taux unique laisse peu de place aux discussions et aux négociations ;
- il reste peu de place pour discuter des relations entre les différentes sortes de prestations.

En conséquence, en Grande-Bretagne, par exemple, les processus de comparaison ont récemment cherché à tenir compte des rémunérations dans une gamme **plus** large de types d'emploi et à découvrir l'échelle des niveaux de rémunération (et d'augmentations) pour des types plus diversifiés de travail, tels que le quartile inférieur et le quartile supérieur, laissant plus de champ à la négociation. **Ces** réformes semblent avoir été acceptées par les syndicats, et se placer dans l'écart interquartile est devenu une manœuvre d'approche habituelle dans les négociations salariales.

Rétribution globale

Le salaire reçu pour le temps ouvré devient progressivement une partie plus faible des prestations totales reçues par les agents. Les prestations reçues pour les heures non ouvrées (par exemple congés et absences courtes), les contributions-employeurs retraites et assurances maladie des employés et à d'autres prestations similaires ont augmenté considérablement ces dernières dizaines d'années, **au** point que les comparaisons de salaire deviennent de moins en moins significatives (Stelluto et Klein 1990).

En réponse à de tels changements, le gouvernement fédéral canadien a cherché depuis 1978 à baser les comparaisons de salaire entre les agents du secteur public et du secteur privé sur une "rétribution globale" qui englobe le salaire plus les avantages liés à l'emploi d'un individu. La proposition initiale, introduite à une mauvaise période pour obtenir l'accord des syndicats, fut rejetée. Réintroduite en 1989, son rôle a été réduit à celui d'un des nombreux indicateurs des salaires, et n'a pas encore obtenu l'accord des syndicats (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada 1992a et 1992b).

L'idée sous-jacente est séduisante, spécialement parce que les employeurs du secteur privé utilisent des systèmes de rémunération toujours **plus** variés afin d'attirer différentes sortes de personnel et de bénéficier d'allègements fiscaux. Des horaires flexibles et des allocations parentales avantageuses attirent certains, tandis que d'autres seront attirés par de meilleures retraites et assurances-maladie. Offrir des avantages différés est un moyen d'attirer des employés qui resteront pour une longue période. Parce que les différents types d'avantages ont des coûts différents pour des différents employeurs (par exemple des horaires flexibles seront moins coûteux pour des sociétés qui ont un flux de travail régulier et prévisible), une adaptation mutuelle est possible entre employeurs et employés. Les employeurs du secteur public doivent suivre les nouveaux avantages hors salaire afin de recruter et de retenir le personnel. Ils doivent s'arrêter sur le fait qu'une rémunération globale leur offre la possibilité d'offrir la même variété d'avantages que dans le secteur privé.

La difficulté réside dans l'évaluation de ces avantages hors salaire. Le plus controversé est la plus grande sécurité d'emploi dont jouissent les fonctionnaires. Les choix du risque varient selon les individus et aucun standard objectif ne peut s'appliquer. La solution de l'économiste serait de considérer un "indice différentiel d'indemnités de salaire" : quel supplément de salaire serait en moyenne réclamé **par** les agents pour qu'ils acceptent un travail sans sécurité d'emploi ? Cependant, les difficultés techniques d'une telle étude sont très grandes et à ce jour, la plupart des travaux économétriques sur "l'indice différentiel d'indemnités de salaire" n'ont trouvé des résultats statistiquement significatifs qu'en ce qui concernait les risques d'accident du travail, et rien concernant les autres aspects non pécuniers (Smith 1979). On peut douter qu'une mesure appropriée puisse être acceptée à la fois par les employeurs et par les syndicats.

D'autres avantages, cependant, se prêtent plus facilement à une mesure objective (où l'élément subjectif y est plus faible), par exemple les retraites et le paiement du temps non ouvré. Prendre en compte ces éléments aurait le triple avantage d'introduire plus de souplesse dans les négociations, d'aider à atténuer la culture de "paiement au poste", et d'offrir un plus grand choix aux employeurs. L'idée d'une comparaison au niveau de la rétribution globale mérite d'être poursuivie.

Augmentation des facultés d'adaptation aux contraintes du marché au niveau national et local

Dans beaucoup de pays, les employeurs du secteur public ont des difficultés à recruter et à garder des agents compétents dans les technologies nouvelles ainsi que ceux qui possèdent des compétences de gestion, propres au secteur privé, nécessaires pour mettre en oeuvre des réformes de gestion dans le secteur public. La nécessité de recourir à du personnel, plus attiré par les salaires du secteur privé, a mené à certains changements dans l'établissement de leur rémunération.

Nouvelles compétences technologiques et augmentation de la technicité de certains emplois (l'exemple des infirmières)

Les systèmes de classification et les structures existantes ont lourdement freiné les responsables du secteur public dans leurs efforts pour attirer et retenir des agents compétents dans les technologies nouvelles ou dans d'autres domaines très spécialisés. On a principalement essayé d'utiliser le peu de souplesse qui existait au sein des structures de rémunération en vigueur.

Le moyen le plus radical pour réformer les systèmes de classification est d'adopter des systèmes basés sur la compétence (formation et compétences) et non plus sur le poste lui-même. Ceci procure un cadre de travail plus souple permettant de tenir compte des changements de besoins de compétence et de qualification pour différents types de tâches. En principe, cela devrait résoudre des problèmes comme celui de la rémunération du travail des infirmières en France. En effet, les infirmières sont maintenues dans des catégories de technicien malgré le temps de formation de plus en plus long exigé pour leur travail. Leurs compétences sont à mi-chemin entre technicien et celle d'un niveau universitaire, mais elles restent classées au niveau le plus bas. De même, les compétences techniques évoluent rapidement, aussi une classification basée sur ces compétences pourraient faciliter une adaptation du secteur public aux besoins liés aux nouvelles technologies.

Cependant, se tourner vers une classification qui tienne davantage compte des compétences, n'est pas toujours facile comme le montrent les négociations prolongées engagées en vue d'un nouveau système de qualification médicale qui cherchait à mieux reconnaître les compétences des infirmières britanniques : un quart des infirmières se sont opposées à ce nouveau système. Il a été difficile d'obtenir un accord sur la définition des compétences et, quand le nouveau système a été mis en application, il a déstabilisé un grand nombre de compromis existant entre la classification précédente et les exigences pratiques du travail hospitalier.

Redéfinir les qualifications en période de pénurie de personnel qualifié peut créer des précédents difficile à modifier une fois la pénurie finie. Dans un certain nombre d'accords, dans le secteur public britannique, on a introduit des indemnités spéciales pour recruter certaines catégories difficiles à trouver, mais là aussi et il y a un danger en créant des précédents fâcheux”.

L'utilisation de la rémunération liée à la performance offre, au niveau local, quelque souplesse à la gestion mais elle risque de contaminer, par des principes inconsistants, des systèmes qui ont été conçus pour encourager le degré de motivation,

Compétences en matière de direction

Comme il existait une longue habitude de promotion interne pour pourvoir les postes de responsabilité, les services publics n'ont pas eu trop à se soucier de leur capacité à recruter des cadres du secteur privé mais plutôt de retenir ceux qu'ils avaient eux-mêmes formés. Cependant le désir de plus en plus fort d'adopter les méthodes de direction pratiquées dans le secteur privé rend nécessaire la création de conditions qui séduisent les “outsiders” pour pourvoir les postes de responsabilité du secteur public. Non pas parce que les cadres supérieurs du secteur privé ont plus de talent, mais ils ont l'expérience, et les méthodes de ce secteur,

Le recrutement de cadres expérimentés venant du secteur privé s'est avéré souvent difficile parce que les rémunérations et les avantages offerts sont considérablement moins élevés dans le secteur public que dans les branches de pointe du secteur privé où l'on recrute des cadres¹³. Les rémunérations des responsables du secteur public sont fixées par des échelles de salaires plus larges mais il s'est avéré difficile d'élever les rémunérations à des niveaux comparables à ceux du secteur privé.

Deux méthodes ont, en particulier, été essayées pour assouplir la fixation des rémunérations des cadres de la fonction publique. La plus utilisée a été l'établissement de contrats individuels pour les hauts fonctionnaires, comme pour les directeurs des nouvelles agences d'exécution en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, et pour les responsables régionaux de la Santé au Royaume-Uni¹⁴. Ces politiques sont récentes, aussi est-il difficile d'évaluer leurs effets sur la qualité des responsables recrutés. Néanmoins, les offres sont apparues séduisantes et les gouvernements concernés semblent assez convaincus de leur succès pour mettre en avant de telles politiques.

L'autre méthode consiste à sortir les responsables des échelles de salaire établies et à leur appliquer des systèmes alternatifs comme le système HAY qui fut testé par une instance britannique locale près de Londres". Ce changement a provoqué une augmentation des salaires et ne fut donc pas refusé par les responsables concernés, et il a freiné la rotation des cadres. Ce qui n'est pas clair c'est la question de savoir si de tels changements provoquent immédiatement et définitivement une modification des différentiels ou s'ils sont le prélude à une variabilité correspondant aux conditions du marché du travail.

Restructuration des groupes de salaire dans le secteur public

Dans un certain nombre de pays, le noyau du secteur public est, ou a été jusqu'à récemment, couvert par un système unique d'échelles de salaire et de règlements. En France, c'est encore le cas. En Italie, les mêmes barèmes de salaire de base et les mêmes règles que celles des fonctionnaires étaient appliquées à la plupart des agents du secteur public (Coppo 1975) jusqu'aux réformes de 1983¹⁶. L'avantage de cette situation est sans doute qu'elle aide à créer une identité unique pour les agents de la fonction publique et qu'elle facilite les mutations de personnel d'une région à l'autre et d'une fonction à l'autre. Cependant cette situation présuppose des effectifs homogènes au moins en ce qui concerne les conditions du marché du travail externe. Elle présuppose également un degré élevé de stabilité dans le temps des compétences requises pour les différentes tâches menées par différentes catégories de personnel. Pour quelle raison des emplois dans l'administration centrale, à l'éducation, à la santé ou au niveau local, s'adaptent-ils facilement au même système d'échelles de rémunération ?

Un argument important avancé en faveur d'un système unique de rémunération et de réglementation est la simplification dans la mutation du personnel. Cependant, il vaut la peine d'examiner jusqu'à quel point est utilisée cette faculté si coûteuse. Un constat en France (Seys 1987) montre que les mutations interrégionales augmentent avec le niveau hiérarchique et que ce sont, principalement, le personnel de direction et les agents les plus qualifiés qui se déplacent d'une région à l'autre. Les autres catégories ont tendance à rester dans leur région d'origine.

Les réformes italiennes du début des années 80 ont réorganisé pour les questions de détermination des salaires le secteur public en huit groupes. Elles ont notamment séparé l'administration centrale, l'éducation, la santé et les transports. Cependant, il n'a pas été possible de tirer pleinement les enseignements de cette restructuration à cause des ajustements dus au coût de la vie qui, à la fin des années 80, ont compté pour environ 40 pour cent des salaires bruts, laissant peu de place à une différenciation quelconque entre ces groupes du secteur public (Dell'Aringa 1991).

Au contraire, les départements ministériels et autres administrations de la fonction publique en Nouvelle-Zélande ont joui d'une grande liberté dans la détermination de leurs échelles et niveaux de rémunération. Elles étaient cependant supervisées par la Commission des services publics (*State Services Commission*) afin d'éviter l'apparition de phénomènes d'escalade. En Grande-Bretagne, le système hospitalier nouvellement indépendant (*trust hospitals*) semble avoir tiré avantage de la possibilité acquise de quitter le système national de rémunération des services de santé. Globalement, en Grande-Bretagne, l'autonomie grandissante des groupes de négociations dans le secteur public a eu pour conséquence une grande variété d'augmentations de salaire, au moins sur une courte période, et cela permet de penser que cette autonomie grandissante est effective (Public Finance Foundation 1992).

Rémunération au niveau local

Un des grands problèmes des administrations qui gèrent de grands marchés du travail publics sur plusieurs régions, est de devoir être présent sur plusieurs marchés du travail au niveau local. Même si leur mode de recrutement se réduit à certaines filières, il peut néanmoins être en concurrence avec les autres employeurs locaux. La fonction publique fédérale aux Etats-Unis, où un seul système d'échelles de salaire est appliqué dans tous les États, illustre bien le problème. Des taux de rémunération qui étaient plus que suffisants en Oklahoma pour recruter et retenir le personnel étaient totalement inadaptés dans les principales régions urbaines comme New York et Los Angeles. Le problème dans le passé avait été traité avec des ajustements spéciaux accordés aux zones où le coût de la vie présentait des difficultés, mais ces mesures ont causé des jalousies dans les régions qui ne répondaient pas tout à fait aux critères permettant un traitement spécial. En 1991, la Fédération nationale des agents fédéraux a mis en question la légitimité du Président pour accorder un relèvement exceptionnel des traitements aux agents fédéraux à Los Angeles, New York et San Francisco mais pas à ceux dans d'autres zones. Une fois que de telles prestations provisoires sont accordées, il est souvent difficile de les supprimer, si bien que leurs effets ont tendance à se cumuler. Beaucoup d'autres pays ont expérimenté des problèmes similaires, quoique moins importants à cause de variations de salaires plus faibles suivant les régions¹⁷.

La solution proposée par la commission Volker aux Etats-Unis, et adopté par le gouvernement, était d'accorder aux agents fédéraux un ajustement annuel national du barème général (fondé sur le *Employment Cost Index* -- indice du coût de l'emploi -- moins 0.5 pour cent) plus des indemnités locales systématiques (National Commission on the Public Service 1989). **Après** examen des salaires au niveau local fondé sur le *Employment Cost Index*, le système de rémunération au niveau local qui sera appliqué en 1994 prévoit des indemnités spéciales chaque fois qu'apparaîtra une différence de rémunération au niveau local de plus de 5 pour cent”.

En théorie cette mesure devrait permettre aux rémunérations fédérales dans les grandes villes de tenir compte des niveaux des rémunérations locales et de croître plus rapidement dans les zones où le marché du travail est serré que dans celles où il est plus lâche. Les réformes actuelles dépendent cependant de l'existence du *Employment Cost Index*, largement respecté mais coûteux.

L'utilité de généraliser des politiques si élaborées peut être limitée dans les pays de faible variation régionale des rémunérations. Dans beaucoup de pays européens par exemple, les variations régionales de salaire sont plus faibles qu'aux Etats-Unis et la seule différence notable est généralement entre la capitale et la province (CERC 1988)¹⁹.

Etant donné l'existence de grands secteurs publics qui ont longtemps été soumis à des barèmes de salaire nationales, on peut se demander si celles-ci n'ont pas, au cours des années, contribué à l'affaiblissement des variations régionales de salaire malgré la persistance de différentiels régionaux du chômage. Quelques constats récents suggèrent que les accords nationaux concernant les salaires au Royaume-Uni, tels que ceux du secteur public, n'expliquent pas le faible degré de variation régionale des rémunérations (Elliott et Hemmings 1991). Les agents masculins non couverts par de tels accords n'ont pas des salaires plus sensibles aux variations des conditions du marché du travail local que ceux qui en bénéficient (ceci cependant est faux pour les femmes). Les données de ces constats ne permettaient pas, cependant, de tenir compte du grand nombre de sociétés qui ont des accords nationaux sur les taux de rémunération (par exemple Ford).

Ceci laisse à la régionalisation des rémunérations de la fonction publique, la possibilité de contribuer à mieux sensibiliser les salaires locaux au chômage local, mais ce n'est **pas** la panacée, à moins que beaucoup de sociétés du secteur privé ne changent aussi leurs méthodes.

Rémunération liée à la performance et amélioration de la gestion

Dans plusieurs pays de l'OCDE, il y a eu, pendant les années 70, une tendance vers des approches semblables au secteur privé, dans la gestion de la fonction publique. Un nouveau "*managerialism*" comme on l'a appelé Wood (1991). De tels mouvements ont eu lieu en Australie, en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande et aux Etats-Unis. Les raisons en sont multiples. L'organisation du secteur privé a subi une sorte de révolution après les chocs pétroliers et l'entrée en compétition des pays nouvellement industrialisés au cours des années 70 et 80, et a rendu obligatoire l'adoption de systèmes de gestion moins bureaucratiques, plus souples et plus économiques. Maintenant le secteur public subit des pressions similaires pour réduire les frais généraux, pour devenir plus adapté aux désirs des citoyens et il se tourne vers l'exemple offert par le secteur privé. Au niveau de la pratique, de telles pressions sont probablement plus importantes que des vues simplistes sur l'application de modèles de marché privé au service public²⁰.

L'importance de la rémunération liée à la performance peut être envisagée de quatre manières :

- comme un complément de nouvelles méthodes de gestion venues du secteur privé ;
- comme un signal ou un symbole du changement organisationnel ;
- comme un élément de motivation ;
- comme un élément de flexibilité des rémunérations.

Rémunération liée à la performance complément d'une nouvelle gestion

Déléguer plus de responsabilités oblige à définir les objectifs des différentes parties des services publics à un degré encore jamais atteint. Autrefois, la proximité gouvernementale laissait au processus politique les décisions concernant les objectifs de la fonction publique qui étaient définis au fur et à mesure que les objectifs politiques changeaient. Cela donnait une illusion de communication et de contrôle directs à partir du sommet. Déléguer plus de responsabilité en matière de direction à une plus grande échelle implique de fixer les objectifs de telle façon que les responsables au niveau local puissent librement organiser leur travail et ne répondre de leurs décisions que périodiquement. D'où la nécessité de définir clairement le type et la qualité de la performance exigée et l'intérêt croissant pour la fixation d'objectifs de performance²¹. Ceci a été une caractéristique importante des contrats individuels passés avec les hauts fonctionnaires des agences de Nouvelle-Zélande et dans le Service national de santé en Grande-Bretagne. Les contrats indiquaient la tâche à accomplir, les objectifs de performance et les gratifications potentielles.

La décentralisation supprime la raison d'être d'échelles de salaire fixées au niveau central. Si la gestion est déléguée à des unités spéciales, les systèmes de rémunération sont alors un mécanisme de contrôle important pour les responsables de la gestion locale. Alors que les échelles fixées au niveau central sont un obstacle, parce qu'elles nécessitent des systèmes de classification d'emploi afin de lier la rémunération au poste et ainsi enlèvent aux instances locales tout contrôle sur l'organisation du travail. Elles empêchent également d'apporter des modifications aux rémunérations et aux avantages pour négocier de nouvelles conditions de travail. Elles peuvent vraiment s'avérer être un obstacle à une gestion efficace au niveau local²².

Rémunération liée à la performance et changement organisationnel

L'introduction de la rémunération liée à la performance peut être utilisée comme une stratégie pour le changement organisationnel. Elle sert à souligner les nouveaux objectifs que la direction veut fixer à certains secteurs et leur donne les moyens pour récompenser ceux qui répondent aux nouvelles normes de travail. Ainsi, plus de considération et plus d'égards vis-à-vis du public ne peuvent être mesurés par des indicateurs quantitatifs, mais peuvent être évalués par des supérieurs au moyen d'un système d'évaluation. De même, si la direction essaie de redéfinir les normes du travail dans cette direction, la rémunération liée à la performance peut offrir des moyens de négociation. Un des rôles attribués à la rémunération liée à la performance dans la "charte des citoyens" du gouvernement britannique est d'encourager les services publics à mieux répondre aux besoins des citoyens et à être moins bureaucratiques.

Rémunération liée à la performance et motivation

La rémunération liée à la performance a une assez longue histoire dans la fonction publique en tant que politique destinée à améliorer les performances du personnel. Aux Etats-Unis, le **Performance Management and Recognition System** (PMRS) (système de gestion et de rétribution des performances), destiné aux personnels d'encadrement situés en dessous des hauts fonctionnaires, a été établi en 1978. La rémunération liée à la performance a été adoptée en Nouvelle-Zélande et au

Royaume-Uni plus récemment à la fin des années 1980. La philosophie de base est simple : le personnel très motivé et qui travaille bien doit être encouragé et récompensé en comparaison de ceux du même grade qui ne font pas le poids. C'est probablement pour cette raison que beaucoup de fonctionnaires semblent être d'accord avec le principe de la rémunération liée à la performance (Marsden et Richardson 1992).

Cependant une grande part des travaux d'évaluation menés sur la rémunération liée à la performance dans le secteur public a abouti à des résultats mitigés (Milkovich 1991 ; Marsden et Richardson 1992 ; OCDE 1993). Une réflexion sur la théorie de motivation, **qui en** est à la base, montre quelques-unes de ces **difficultés**²³. En effet, pour que la rémunération liée à la performance soit un facteur effectif de motivation, quatre conditions doivent être remplies : les agents doivent être capables de fournir un plus grand effort ; cet effort doit mener à une meilleure performance ; la performance doit être récompensée ; cette récompense doit être appréciée **par** l'agent. Les agents n'ont pas toujours la possibilité d'un plus grand effort, **par** exemple là où la surveillance est étroite. Un plus grand effort ne provoque pas forcément une meilleure performance si le personnel est mal formé ou si l'encadrement est mal organisé. La performance peut ne pas être récompensée si l'évaluation de la performance est inadéquate, si la performance individuelle est très difficile à mesurer ou si les gratifications sont trop faibles ou inappropriées.

Au sein des services publics, certaines pressions organisationnelles peuvent aussi affaiblir le lien entre performance et récompense. Si les responsables trouvent difficile l'évaluation de la performance, peut-être parce que trop subjective et difficile à communiquer à leur personnel, il est vraisemblable **alors** qu'ils donneront plus ou moins des notes égaux à tous plutôt que de faire face à des conflits et à une diminution possible de la coopération du personnel. Il ne faut pas sous-estimer ces pressions. L'ensemble des notes d'évaluation de performance dans le secteur public montre que seulement une très petite minorité de personnel a obtenu des notes **défavorables**²⁴. Par exemple, sous le système PMRS américain, entre 1987 et 1990, moins d'un pour cent du personnel a reçu des appréciations au-dessous de "pleinement satisfaisant" et une commission d'enquête rapporte des cas où les bonnes appréciations étaient accordées à tour de rôle au personnel afin de partager les avantages (United States Office of Personnel Management 1991). Des pratiques similaires ont lieu avec les fonds de motivation du secteur public italien (Dell'Aringa 1991), dans certaines branches du secteur **public** français -- la note moyenne était 18/20 (Meurs 1991) -- et au Royaume-Uni (Marsden et Richardson 1992).

Un problème supplémentaire se pose : la dérive vers le haut des notations, et ceci est mis en lumière par l'expérience du système PMRS américain. Au cours de la première dizaine d'années de fonctionnement, le système PMRS a montré une dérive vers le haut des notations (de moins de 20 pour cent de notations exceptionnelles en 1981 à environ 30 pour cent en 1990 : United States Office of Personnel Management 1991). Cela peut être en partie dû au lent déclin des rémunérations du secteur public par rapport à ceux du secteur privé pendant cette même dizaine d'années et le besoin d'augmenter les revenus pour conserver du personnel (General Accounting Office 1990). La "dérive" dans **les** systèmes de primes d'incitation est le symptôme classique d'un abandon aux pressions d'un petit groupe, souvent motivé par **des** problèmes de recrutement ou de maintien en place. Le problème de la rémunération liée à la performance est le suivant : quand **le** lien entre l'effort et la récompense en vient à être perçu comme négociable, alors la théorie de la rémunération liée à la Performance comme élément de motivation s'effondre. Ce problème n'est **pas** particulier à

la rémunération liée à la performance, mais c'est un danger inhérent aux systèmes de primes d'incitation.

Un important changement a accompagné la rémunération liée à la performance dans certaines branches des services publics : un plus grand accord a été établi entre la direction et le personnel, comprenant une plus grande clarté dans la fixation des objectifs du travail et un procédé d'évaluation plus soigné avec effet rétroactif. L'évaluation des performances est possible sans que la rémunération liée à la performance y soit jointe, mais le fait que la rémunération y soit liée rend plus sérieux l'évaluation des responsables. **Par** exemple, l'adoption de la rémunération liée à la performance dans les services publics britanniques a obligé les responsables à adopter un système de rapport public alors qu'auparavant les résultats des évaluations restaient secrets²⁵.

Globalement la théorie de la rémunération liée à la performance et son niveau d'acceptation suggère qu'il existe un domaine important de développement à venir de ce moyen d'améliorer la motivation. L'actuel résultat mitigé peut être la conséquence d'une faiblesse inhérente dans les idées sous-jacentes de motivation, ou bien une conséquence des difficultés dues à l'intervention d'un grand nombre de facteurs qui peuvent miner l'efficacité de la rémunération liée à la performance. Certains de ces facteurs ont provoqué l'échec d'autres sortes de systèmes incitatifs.

Développer des systèmes efficaces d'évaluation des performances **qui** aient la confiance du personnel est clairement un des plus grands problèmes. Le deuxième problème est qu'il semble irréaliste de vouloir supprimer les négociations des décisions concernant les rémunérations. Mottez l'explique dans le cas de l'étude des tâches :

L'ingénieur chargé de l'étude du travail n'a pas seulement un rôle de technicien mais aussi de négociateur. Il est pris entre la direction, qui le considère comme un technicien, et les ouvriers qui cherchent, par intérêt personnel, à abuser de lui. La norme de travail est le résultat d'un compromis. Une fois fixée, les ouvriers font attention à ne pas trop la dépasser afin de ne pas mettre en cause leur bonne foi dans les négociations. (Mottez 1966, pp. 139-140).

*Rémunération **Liée** à la **performance** et flexibilité des rémunérations*

Le constat, que seule une faible proportion d'agents obtiennent des notations en dessous de "pleinement satisfaisant", suggère **qu'il** n'est pas réaliste d'envisager une grande fluctuation dans le temps des versements correspondant à la rémunération liée à la performance. Ces versements ne peuvent donc que contribuer faiblement à la flexibilité des rémunérations. Ils peuvent cependant aider à réduire l'importance des comparaisons de salaire basées sur les règles du "paiement au poste". Au fur et à mesure de son entrée en vigueur, la rémunération liée à la performance devrait diminuer l'impact des échelles de base sur les revenus et ainsi le taux de dépendance des rémunérations individuelles envers ces échelles.

Il est de nouveau important de rappeler que les règles du "paiement au poste" sont enracinées dans les négociations -- la facilité avec laquelle elles se sont renforcées par la confiance de la base explique en grande partie leur **popularité**²⁶. Si la rémunération liée à la performance doit

contribuer à la flexibilité des rémunérations, il faut donc trouver le moyen d'éviter ces relations de confiance. Un des moyens les plus efficaces est un système adéquat de représentation du personnel.

Amélioration des dispositifs de détermination des salaires

Les dernières années ont vu bien des initiatives de redéfinition des objectifs du secteur public en restructurant ses méthodes de gestion et en réformant ses systèmes de rémunération. Pour réussir à long terme, il faut construire un consensus parmi le personnel du secteur public et donc les convaincre que les procédures adoptées leur donnent une grande chance d'obtenir le niveau de revenus qu'ils pensent être juste et acceptable. Dans une période où le taux de chômage est élevé, la direction peut voir la possibilité d'imposer des changements malgré l'objection de beaucoup d'employés. Cependant, si un consensus n'est **pas** obtenu sur ces changements, il y a un grand risque que de tels mouvements engendrent une atmosphère de méfiance mutuelle qui pourrait miner la flexibilité des rémunérations dans l'avenir.

Le consensus est nécessaire à deux niveaux : au niveau individuel pour des "contrats implicites" qui règlent l'attente des agents en matière d'avancement et d'augmentation de salaire ; et au niveau collectif pour les conditions et réglementation concernant les salaires.

Des réformes, comme l'extension de la rémunération liée à la performance à des agents autres que les hauts fonctionnaires, impliquent de changer les termes des "contrats implicites", c'est-à-dire les termes et les conditions régissant les relations employeur-employé. Que les augmentations de salaire et les promotions liées à l'ancienneté aient été au départ fixées par la volonté de la direction ou **par** le résultat de la pression des effectifs, dans les deux cas, elles ont contribué à assurer un élément important de stabilité dans les vies professionnelles du personnel de la fonction publique. La grève très dure menée par les conducteurs de train français, en décembre 1986, illustre son importance. L'ancienneté fournit à la fois aux employés la possibilité de prévoir et réduit le pouvoir discrétionnaire de la direction, et donc sa puissance. C'est une pratique restrictive mais qui visait plus la sécurité que des revenus plus élevés. Si bien **que**, si on la remplace par d'autres systèmes plus souples, il est raisonnable de penser que tout système alternatif devra tenir compte de l'exigence de sécurité. **Si** cela est, la protection donnée par des procédures d'appel efficaces a un rôle critique à jouer pour rendre les rémunérations du secteur public **plus** souples au niveau "micro". Si l'on accepte l'importance des arrangements implicites qui régissent les rémunérations et les relations de travail et qui forment la dimension implicite des contrats d'emploi, les agents ont besoin de procédures efficaces **qui** leur permettent de renforcer les termes de leur contrat. S'ils ne les ont **pas**, alors tôt ou tard ils créeront les leurs en forme de pratiques restrictives, destinées à diminuer la liberté d'action de la direction.

A un niveau plus "macro" le consensus est également nécessaire pour que les réformes de gestion soient ressenties à long terme comme légitimes par le personnel. Ce fut l'intention du gouvernement français dans ses réformes de 1983 qui favorisaient la négociation collective (même si l'accord n'avait qu'un statut légal de recommandation au gouvernement). Ce fut également l'intention du gouvernement des Etats-Unis en 1990 dans le *Federal Employees' Pay Comparability Act* (loi sur la comparabilité de la rémunération des employés de l'Administration fédérale). Même si là les syndicats n'ont aucun rôle dans les négociations de salaire, la loi les associait dans le processus de surveillance du nouveau système d'indexation et d'indemnités locales.

La difficulté de toutes ces réformes réside dans le fait que les bonnes intentions sont souvent annulées par d'autres priorités politiques. En France, l'extension des négociations collectives aux rémunérations du secteur public en 1983 fut laminée par le programme d'austérité du gouvernement. Si bien que, depuis ces années, **il** n'y a eu aucun accord et le gouvernement a dû fixer les révisions de salaire unilatéralement. En conséquence, il a été beaucoup **plus** difficile de convaincre de la légitimité des réformes de gestion dans le secteur public.

Les années 80 ont vu beaucoup de politiques destinées à augmenter la flexibilité et l'adaptation des systèmes de rémunération du secteur public aux changements externes et aux réformes de gestion internes. Le danger qui les menace est le fait que les réformes de procédure n'ont pas suivi à la même vitesse et que les réformes de substance n'auront **pas**, aux yeux du personnel de la fonction publique, le degré de légitimité nécessaire à une durée efficace.

Notes

1. L'auteur souhaite remercier les nombreux experts dans chaque administration publique, qui ont fourni les informations pour la réalisation de ce document et l'OCDE pour son aide financière. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur.
2. C'est devenu le rôle de l'*Audit Commission* au Royaume-Uni à qui on a confié la tâche d'imaginer 150 indicateurs de performance pour les administrations locales (*The Economist*, 19.9.92, p. 37).
3. Des marchés du travail internes ne sont pas inhabituels dans le secteur privé, spécialement dans les grandes sociétés, bien que leur importance ait été un peu réduite et leur organisation notablement changée depuis vingt ans.
4. Des exemples intéressants : le barème générale de la fonction publique fédérale américaine et la grille de la fonction publique française dont les échelles s'appliquent à travers toute la fonction publique.
5. *Confederation of British Industry Pay Settlements Data Bank*.
6. Le Canada a institué un gel de 12 mois des salaires en octobre 1991. En 1990 le gouvernement irlandais et les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur le *Programme for Economic and Social Progress* qui inclut une modération des salaires en échange des réformes des services sociaux et de politiques pour la réduction du chômage.
7. Une instance locale britannique qui voulait sous-traiter l'entretien des parcs publics a découvert qu'elle devrait mesurer toutes les allées et spécifier le nombre de fleurs à planter, etc., ce qu'elle n'avait jamais fait auparavant, ni éprouvé le besoin de faire.
8. Discours de la conférence annuelle de la *Police Federation* (fédération des syndicats des policiers) par le ministre de l'Intérieur Kenneth Clarke, mai 1992.
9. Selon le rapport Guilhamon, "avant 1983, l'évolution de la seule valeur d'indice, apprécié en niveau, était censée refléter l'évolution des rémunérations" (p. 15). C'était un "principe qui n'existe dans aucun texte législatif concernant la fonction publique, mais qu'une longue période de croissance a rendu implicite" (p. 16).
10. L'accord EDF de 1969 a lié les augmentations de salaire à la productivité et au PNB, tandis qu'un nombre d'autres entreprises, comme la RATP, l'ORTF et l'Aéroport de Paris, liaient simplement les augmentations de salaire à la croissance de PNB. L'accélération de l'inflation après 1973 a conduit à remettre l'accent sur les **prix**.
11. Par exemple, ceux qui ont été identifiés par le comité Megaw au Royaume-Uni.

12. **Par** exemple, une mesure commune de pénurie serait le déficit des niveaux d'effectifs. Cependant comme la direction contrôle la définition des niveaux d'effectifs et les politiques de recrutement, il est difficile d'imaginer une définition indépendante à la fois acceptable par l'employeur et les employés.
13. Pour examiner ce problème voir Volker (1989).
14. Selon la *Financial Times* (septembre 1982) le salaire des hauts fonctionnaires britanniques du Service national de santé a augmenté dix fois plus vite que celui des autres agents du NHS depuis l'introduction de contrats individuels.
15. C'est particulièrement frappant dans les pays où les responsables dépendent d'échelles de salaire négociées. Cependant, même là où les échelles sont fixées unilatéralement par l'employeur, un tel changement pourrait détacher les hauts grades du système appliqué au reste du personnel.
16. Avant les réformes de 83, une grille unique de salaire s'appliquait à la presque totalité du secteur public, c'est-à-dire principalement les écoles, les universités, les monopoles de l'at, les chemins de fer, les télécommunications et l'administration publique. Toutefois, l'attribution de primes spécifiques extrêmement variées a souvent modifié la position relative des rémunérations (Coppo 1975). Les réformes ont créé huit secteurs : ministères, organismes publics non économiques, organismes régionaux et locaux, entreprises publiques, santé, écoles, recherche et développement et universités.
17. Un rapport du *General Accounting Office* (1991) illustre une grande variété de différences géographiques entre le privé et les rémunérations fédérales. La plus grande (pour les secrétaires GS grade 7) était de 51 pour cent à Détroit tandis qu'elle était seulement de 10.1 pour cent à Harr-Leb-Car. Une grande différence avec la plupart des pays européens est le nombre des grands centres urbains.
18. En fait, le projet de Volker visait à aider les réductions de la différence de 22 pour cent qui s'était creusée entre les rémunérations fédérales et celles du secteur privé au cours des années 80. Les implications budgétaires d'une augmentation de 22 pour cent étaient trop fortes mais un rattrapage avec des indemnités locales a offert une façon plus économique et plus souple de traiter les cas les pires où ce fossé s'était creusé.
19. Selon le CERC (1988), le pourcentage de variation de revenus suivant les **régions** dans cinq pays de la Communauté européenne, concernant des ouvriers de l'industrie, allait de 8.4 pour cent en France à 1.4 pour cent en Belgique. Concernant des non-manuels, de 1.8 pour cent en France à moins de 0.5 pour cent en Belgique. Ces chiffres montrent l'effet régional après la prise en compte de l'emploi, de l'industrie, de l'ancienneté, de la taille de l'entreprise et du sexe. Ils sont basés sur les Eurostat Structure of Earnings Surveys de 1978.
20. En ce qui concerne le travail des employés, il est vraisemblable que les sociétés du secteur privé ont d'abord pris pour modèle l'État qui était le premier employeur à grande échelle après l'armée et l'Église. De plus les liens étroits qui existent entre l'état et les grandes sociétés dans beaucoup de pays comme la France ont favorisé l'adoption des habitudes du secteur public en matière de gestion de personnel spécialement dans le cas des employés "les cols blancs".
21. En décentralisant le secteur public en unités plus petites et plus gérables, la logique voulait distinguer des entités responsables de services identifiables afin de pouvoir plus facilement identifier et remédier aux défauts de gestion. Bien qu'on fasse souvent la comparaison avec le marché compétitif, même les agences, qui sont les plus proches des firmes privées, n'ont que des clients uniques pour

leurs services et restent dans une relation plus organisationnelle que compétitive. Si bien qu'il n'y a ni prix compétitif sur le marché, ni critères de profit qui puissent être utilisés dans l'évaluation de leur résultat.

22. D'autres sortes d'indicateurs de performance sont nécessaires et l'*Audit Commission* a été récemment chargée de les développer pour le Royaume-Uni.
23. Un compte rendu détaillé de la théorie de "l'attente" est fourni dans Lawler (1971).
24. Dans le secteur public français, dans beaucoup de départements la note moyenne était 18.5/20 et dans le service des Impôts au Royaume-Uni, similaire à celui de la majorité de la fonction publique britannique, moins de 3 pour cent furent évalués au dessous de la notation "remplit pleinement les exigences requises". On fait le même constat aux Etats-Unis (voir Milkovitch, 1991).
25. Dans le service des Impôts britannique, un système d'évaluation des performances existait depuis longtemps avant l'introduction de la PRP. Cependant ses résultats restaient secrets et c'est seulement avec la PRP que le service passa à un système de rapport public qui informait le personnel de ses notations.
26. Lier un niveau de salaire particulier à un emploi particulier et établir des règles automatiques, telles que l'augmentation à l'ancienneté, c'est établir des règles facilement manipulées par les employés et leurs représentants. Au contraire la direction a un avantage si la rémunération est liée à la performance, au taux de recrutement et de maintien et à la productivité, car elle est la première à avoir accès à de telles informations et elle peut choisir de les partager ou de ne pas les partager, ou de les partager en partie. Même si les responsables du secteur public n'ont rien à gagner financièrement et personnellement en manipulant de telles informations, le personnel peut craindre que leurs rémunérations soient diminuées afin d'atteindre d'autres objectifs de gestion ou de politique ou, simplement, afin de cacher une gestion inefficace.

Bibliographie

- CERC (1988), *La structure des salaires dans la Communauté économique européenne*, Rapport du CERC, no.91, 4e trimestre, La Documentation française, Paris.
- COPPO, D. (1975), *Relazione della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sulle Strutture, sulle Condizioni e sui Livelli dei Trattamenti Retributivi e Normativi*; (Presidente: D. Coppo, senatore), Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, VII Legislatura, Doc.23, no.5. Rome.
- DELL'ARINGA, C. (1991), "La régulation des salaires dans le secteur public en Italie", dans Silvestre, ed., 1993, (voir infra).
- ELLIOTT, R. F. et P.J. HEMMINGS (1991), "Are National Agreements a Source of Nominal Wage Rigidity in the Depressed Regions of Britain?", *Regional Studies*, Vol. 25, No. 1, pp. 63-69.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1990), *Recruitment and Retention: Inadequate Federal Pay Cited as Primary Problem by Agency Officials*, Washington, D.C.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1991), *Federal Pay: Private Sector Salary Differences by Locality*, Washington, D.C.
- GUILHAMON J. (1988), *Les négociations salariales dans la Fonction publique*, Rapport au ministre de la Fonction publique et des réformes administratives, Paris.
- LAWLER, E.E. (1971), *Pay and Organizational Effectiveness: A Psychological View*, McGraw-Hill, New York.
- LINHART, D. et A. MALAN (1988), "Individualisme professionnel des jeunes et action collective", *Travail et Emploi*, no. 36/37, juin-sept., pp. 9-18.
- MARSDEN, D. W, et R. RICHARDSON (1992), *The Motivational Effects of Performance Related Pay in the Public Sector; A Case Study of the Inland Revenue*, Centre for Economic Performance, Working Paper, London School of Economics, Londres.
- MEGAW (1982), *Inquiry Into Civil Service Pay: Report of an inquiry into the principles and system by which the Remuneration of the non-industrial Civil Service should be determined*, Chairman, Rt. Hon. Sir John Megaw, Cmnd 8590, HMSO, Londres.
- MEURS, D. (1991), "La régulation des salaires dans le secteur public en France", dans Silvestre, ed., 1993 (voir infra).

- MILKOVITCH, G. (1991), *Strengthening the Link between Pay and Performance*, Report of the Pay-for-Performance Labor-Management Committee, United States Office of Personnel Management, Washington, D.C.
- MOTTEZ, B. (1966), *Systèmes de salaires et politiques patronales; essai sur les pratiques et Les idéologies patronales*, Centre national de la recherche scientifique, Paris.
- OCDE (1993), *Les traitements du privé pour le public : rémunération liée à la performance pour les cadres de la fonction publique*, OCDE, Paris.
- NATIONAL COMMISSION ON THE PUBLIC SERVICE (1989), *Rebuilding the Public Service*, Washington, D.C.
- PUBLIC FINANCE FOUNDATION (PFF) (1992), *Public Sector Pay Databank*, PFF, Londres.
- REYNAUD, J-D. (1975), *Les Syndicats en France*, Seuil, Paris.
- RICHARDSON, R. et S. WOOD (1989), "Productivity Change in the Coal Industry and the New Industrial Relations", *British Journal of Industrial Relations*, vol. 27, no. 1, mars, pp. 33-55.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (1992a), *Pratiques de comparabilité de la rémunération dans le secteur public*, Ottawa.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (1992b), *Compensation comparability practices in the public sector*, Ottawa.
- SEYS, B. (1987), "Accéder aux métiers : les marchés locaux, les marchés nationaux", *Données Sociales, 1987*, Documentation française, Paris.
- SILVESTRE, J. J., ed. (1993), *La régulation des salaires dans le secteur public : essai de comparaison internationale : France, Grande-Bretagne, Italie*, Rapport pour le BIT, Genève, (à paraître).
- SMITH, R. (1979), "Compensating Wage Differentials and Public Policy: A Review", *Industrial and Labor Relations Review*, avril.
- STELLUTO, G. et S. KLEIN (1990), "Compensation Trends into the 21st Century", *Monthly Labor Review*, février, pp. 38-45.
- UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (1991), *Advancing Managerial Excellence*, Washington, D.C.
- WOOD, R. (1991), *Performance Pay and Related Compensation Practices in Australian State Public Sector Organisations*, Documents hors série du Service de la gestion publique, OCDE, Paris.

Chapitre 3

LA SITUATION DU MARCHÉ DE TRAVAIL ET LES CONSIDÉRATIONS BUDGÉTAIRES

par Lawrence F. Katz et Alan B. Krueger¹

Introduction

Au cours des dix dernières années, la structure des rémunérations dans le secteur privé a beaucoup changé dans plusieurs pays de l'OCDE. La dispersion des salaires s'est considérablement accrue en Australie, au Canada, aux Etats-Unis, au Japon, au Royaume-Uni et en Suède. Aux Etats-Unis, par exemple, les salaires réels ont diminué de plus de 20 pour cent pour les jeunes ayant achevé leurs études secondaires, tandis qu'ils ont augmenté pour certaines catégories de travailleurs plus qualifiés. En outre, l'écart entre les salaires des travailleurs les plus rémunérés et les moins rémunérés s'est considérablement creusé pendant les années 80, et cette tendance se poursuit encore au début des années 90. Aux Etats-Unis, le ratio de gains entre un travailleur de sexe masculin se trouvant au 90e centile de la répartition des salaires et un travailleur se trouvant au 10e centile est passé de 3.40 en 1979 à 4.05 en 1990.

Nous examinerons dans la présente étude comment les rémunérations dans le secteur public ont réagi à l'évolution de la situation du marché du travail externe. D'une façon générale, l'on constate que le secteur public a réagi lentement à l'évolution de la structure des rémunérations dans le secteur privé. La variabilité accrue des traitements observée dans le secteur privé a guère eu d'effets dans le secteur public. L'une des principales caractéristiques de la rémunération dans le secteur public est que les salaires réels n'ont diminué que légèrement pour les travailleurs peu qualifiés pendant les années 80, à la nette différence de ce qui s'est passé dans le secteur privé. D'un autre côté, les salariés au sommet de la hiérarchie dans le secteur public sont loin d'avoir bénéficié de la même augmentation de gains que leurs homologues du secteur privé. L'on explorera plusieurs explications possibles de ces différentes tendances. Comme il y a plus de travailleurs au milieu et au bas de l'échelle des salaires qu'au sommet, ces tendances contrastées ont abouti à une augmentation plus rapide des salaires moyens dans le secteur public que dans le secteur privé pendant les années 80. S'attacher à la moyenne, toutefois, risque d'induire de graves erreurs dans le cas de catégories spécifiques de travailleurs.

Pendant les années 80, la conjoncture économique a beaucoup varié aux Etats-Unis d'un marché régional du travail à un autre. Au début des années 80, le bilan était médiocre dans le Sud, tandis que l'expansion économique était dynamique dans les Etats du milieu de la côte Est et en

Nouvelle-Angleterre. A la fin des années 80, l'expansion s'est ralentie dans les Etats du milieu de la côte Est, en Nouvelle-Angleterre et dans l'Ouest avant de se transformer en récession, tandis que l'activité s'est maintenue dans le Sud. Ces chocs régionaux se sont traduits par des différences considérables de taux de chômage d'un Etat à un autre, ce qui a affecté le montant du budget des Etats, la demande de transferts et de services du secteur public. Nous examinerons l'impact des chocs économiques régionaux sur les salaires dans le secteur public. Les gouvernements des Etats et des administrations locales ont dû s'adapter aux changements de conjoncture économique qui influent sur les recettes fiscales et sur l'importance du budget du secteur public. Au niveau du gouvernement fédéral, toutefois, les salaires dans la fonction publique sont immuables face à un changement de conditions économiques locales.

Nous examinerons enfin les incidences de la rigidité des rémunérations dans le secteur public sur la gestion économique et l'administration du personnel. L'importance de l'écart qui caractérise les gains des agents fédéraux et des travailleurs du secteur privé dans une même profession varie beaucoup d'une région du pays à une autre car les rémunérations du secteur privé varient elles-mêmes selon les régions. Là où les rémunérations du secteur privé sont peu élevées, un emploi fédéral est relativement plus attrayant. Nous avons constaté que le gouvernement peut recruter du personnel plus qualifié dans les régions où les rémunérations fédérales sont relativement élevées. En outre, le niveau relativement élevé des rémunérations fédérales dans certaines professions se traduit par une multitude de candidatures. D'un autre côté, l'on constate que l'emploi dans le secteur public est moins cyclique que dans le secteur privé. Dans la conclusion, nous passerons brièvement en revue les réformes politiques visant à accroître la flexibilité des rémunérations dans le secteur public.

L'évolution des secteurs globaux dans les secteurs public et privé

Aux Etats-Unis, les méthodes de détermination des rémunérations diffèrent beaucoup d'un niveau de l'administration à un autre, ce qui, à son tour, influe sur les niveaux et la flexibilité des rémunérations². Le système de détermination des traitements est hautement centralisé pour les près de 3 millions d'agents du gouvernement fédéral. Bien qu'ils soient fortement syndiqués, il est interdit à la plupart des agents du gouvernement fédéral de négocier leurs rémunérations³. En principe, la rémunération des agents fédéraux est régie par des textes selon lesquels la rémunération doit être égale à celle des employés "comparables" du secteur privé, ceux-ci étant déterminés sur la base d'une enquête auprès des établissements du secteur privé. Toutefois, les lois relatives à la comparabilité des rémunérations sont restées lettre morte depuis 1976, et les barèmes fédéraux des traitements ont été fixés par des lois proposées par le Président et approuvées par le Congrès. Jusqu'à une date toute récente, le gouvernement fédéral a explicitement essayé de payer le même traitement aux agents de même grade dans toutes les régions du pays⁴. La loi de 1990 relative à la comparabilité de la rémunération des employés fédéraux a pour but d'introduire progressivement une modulation des traitements en fonction du lieu de travail pour les salariés autres que les travailleurs manuels.

Pour les près de 15 millions d'agents des Etats et des administrations locales, les méthodes de détermination des rémunérations relèvent d'une multitude de pratiques et de lois. Dans la plupart des Etats, le droit de négociations collectives des agents du secteur public est maintenant garanti par la loi, et nombre d'entre eux sont autorisés à négocier sur les traitements. Dans certaines catégories professionnelles (par exemple la police et les pompiers), un arbitrage obligatoire est souvent requis

pour régler les différends pouvant surgir lors des négociations concernant les contrats d'emploi. Environ 40 pour cent des agents des Etats et des administrations locales sont soumis à des conventions collectives. Les conventions salariales sont généralement négociées sur la base d'une catégorie professionnelle ou d'un département déterminé, et les méthodes suivies varient d'une région à une autre. Les méthodes de détermination des rémunérations sont beaucoup plus décentralisées au niveau des Etats et des administrations locales qu'à celui du gouvernement fédéral. Il est fréquent, par exemple, que des enseignants travaillant dans des villes voisines soient soumis à des barèmes de traitements différents.

Dans le secteur privé américain, les salaires sont généralement fixés individuellement par les entreprises et les travailleurs. Moins de 12 pour cent des travailleurs du secteur privé américain sont actuellement syndiqués (Farber et Krueger, 1992). Cela est un taux de syndicalisation extrêmement faible en comparaison de la plupart des autres pays membres de l'OCDE. En conséquence, les négociations collectives ne jouent qu'un rôle relativement mineur dans la détermination des rémunérations dans le secteur privé. En outre, en comparaison avec les autres pays membres de l'OCDE, l'emploi est relativement peu réglementé. Par exemple, seulement 3 pour cent environ des salariés sont payés sur la base du salaire minimum national, qui est actuellement de 4.25 dollars l'heure. Dans le secteur privé américain, l'emploi et les rémunérations sont généralement considérés comme extrêmement dynamiques et flexibles.

Nous commencerons par examiner les tendances à long terme des rémunérations relatives du travailleur moyen du secteur public en comparaison de son homologue du secteur privé. Bien que, dans toute cette étude, nous insistions sur l'importance qu'il y a à comparer les rémunérations des secteurs public et privé pour des travailleurs ayant des niveaux de compétences équivalents, des comparaisons globales sont utiles car elles replacent dans une perspective à long terme les différences de rémunérations publiques et privées.

La graphique 1, établie sur la base de données provenant des comptes du revenu et du produit nationaux (*National Income and Product Accounts*), illustre le ratio annuel, entre 1948 et 1990, entre les salaires moyens des salariés des secteurs public et privé. La graphique illustre également le ratio entre la rémunération totale (traitement plus prestations accessoires) des travailleurs du secteur public par rapport à ceux du secteur privé.

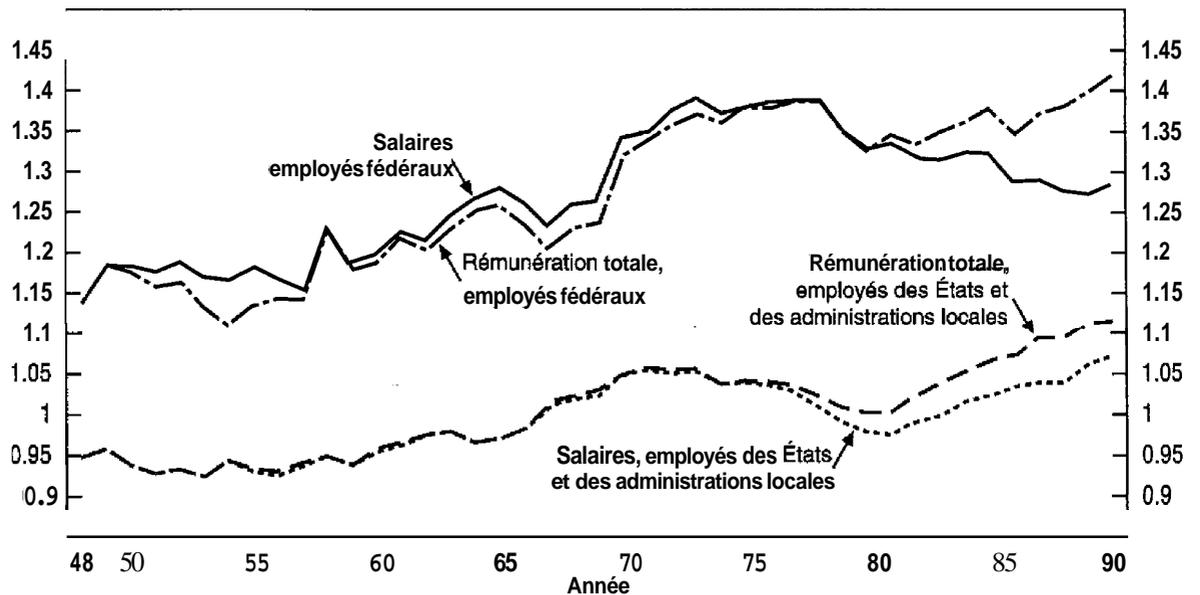
Plusieurs conclusions peuvent être tirées de cette graphique. Pendant toute la période considérée, la rémunération moyenne a été bien plus élevée dans la fonction publique fédérale que dans le secteur privé. L'employé moyen des Etats et des administrations locales gagnait de 5 à 10 pour cent de moins que l'employé moyen du secteur privé au début de la période considérée, mais 10 pour cent de plus à la fin de cette période,

Les tendances des rémunérations relatives ont été assez semblables, pendant une bonne part de la période considérée, pour les agents fédéraux et pour ceux des Etats et des administrations locales. Du milieu des années 50 au début des années 70, la rémunération dans le secteur public a augmenté **plus** rapidement que dans le secteur privé. Cette période correspond à un gonflement de la demande de main-d'oeuvre dans le secteur public, l'emploi dans ce secteur augmentant régulièrement pour passer de 13.6 pour cent de la population active civile en 1955 à 19.1 pour cent en 1975⁵. Nombre d'Etats et de municipalités ont, pendant les années 60 et 70, promulgué des lois

plus favorables aux syndicats du secteur public, ce qui a renforcé leur pouvoir de négociation et entraîné une augmentation du taux de syndicalisation dans ce secteur (Freeman, 1986).

Graphique 1. Les ratios entre les salaires des salariés des secteurs public et privé, 1948/90 (données provenant des comptes du revenu et du produit national)

Les ratios entre les salaires des salariés des secteurs public et privé



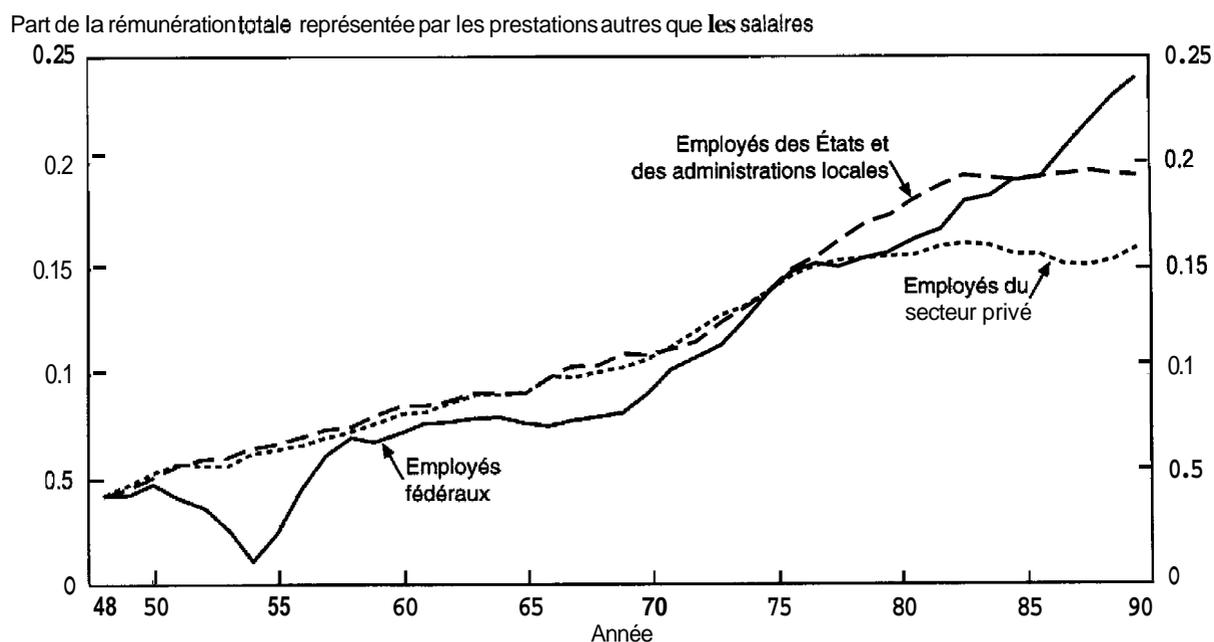
La rémunération relative dans le secteur public a baissé suite à la stagnation de l'emploi dans ce secteur. La part de l'emploi représentée par le secteur public a, après 1975, commencé à accuser une tendance progressive à la baisse qui a duré pendant toute les années 80. La baisse relative des rémunérations dans le secteur public constatée à la fin des années 70 coïncide aussi avec une période d'inflation élevée. Les travailleurs du secteur public n'ont pas réussi aussi bien que leurs homologues du secteur privé à mettre leurs rémunérations à l'abri de l'inflation. Pendant les années 80, en dépit de la diminution progressive de la part de l'emploi dans le secteur public, la rémunération relative des agents des États et des administrations locales a recommencé à augmenter. En particulier, les traitements des enseignants ont nettement rebondi pendant les années 80 après avoir beaucoup baissé pendant les années 70. La rémunération relative des agents des États et des administrations locales est aujourd'hui à un niveau record.

La tendance de la rémunération des fonctionnaires fédéraux par rapport à celle des salariés du secteur privé pendant les années 80 est moins claire. Si l'on ne prend en considération que les traitements, les employés du gouvernement fédéral ont perdu du terrain sur les travailleurs du secteur privé pendant les années 80. Toutefois, si l'on prend en compte l'intégralité de la rémunération, celle des employés du gouvernement fédéral a augmenté par rapport à celle des travailleurs du secteur privé par suite d'une progression relative des éléments de rémunération autres que les salaires. De

même, la rémunération totale relative des salariés des États et des administrations locales a augmenté plus rapidement que leurs salaires relatifs pendant les années 80.

La graphique 2 montre que la part de la rémunération totale représentée par les prestations autres que les salaires a augmenté à peu près au même rythme pour les travailleurs du secteur privé et pour les employés du secteur public entre 1948 et la fin des années 70, passant de 5 pour cent à 15 pour cent de la rémunération totale. Pendant les années 80, la part de la rémunération représentée par les prestations autres que les salaires a continué d'augmenter dans les différentes branches des administrations publiques, mais s'est stabilisée dans le secteur privé. Les principaux éléments de ces prestations non salariales sont les cotisations aux régimes d'assurance maladie et de pensions. Nombre d'entreprises du secteur privé ont délibérément freiné l'augmentation des coûts des prestations accessoires. Le gouvernement n'a pas été aussi énergique que le secteur privé pour ralentir l'escalade des coûts de ces prestations.

Graphique 2. Part de la rémunération totale représentée par les prestations autres que les salaires par secteur



Analyse détaillée de l'évolution des salaires relatifs, 1973-1991

L'analyse des tendances globales dont il est question ci-dessus souffre de plusieurs insuffisances. Premièrement, la composition de la population active dans le secteur public est différente de celle du secteur privé. En 1991, 41.6 pour cent des salariés du secteur public étaient titulaires d'un premier diplôme universitaire, contre 20.9 pour cent pour les employés du secteur privé ; 72 pour cent des travailleurs du secteur public étaient des travailleurs intellectuels, contre **54 pour** cent dans le secteur privé. Les données indiquées graphique 1 ne tiennent **pas** compte des différences de niveaux d'études ou de composition professionnelle de la population active dans les secteurs public et privé. Deuxièmement, la composition de la population active aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public a changé avec le temps. Troisièmement, même si les secteurs public et privé étaient composés de travailleurs ayant une formation équivalente, les tendances des rémunérations relatives diffèrent en fonction des niveaux de compétences. Comme nous le verrons ci-dessous, les tendances globales dissimulent des différences considérables pour ce qui est de l'évolution des rémunérations relatives par niveau d'études et par groupe professionnel. Cette question est particulièrement importante si l'on veut comprendre les tendances de l'évolution des rémunérations relatives dans les secteurs public et privé ces dernières années.

Evolution des salaires moyens dans les secteurs public et privé en fonction du niveau d'études

Le tableau 1 offre une comparaison mieux appropriée entre les rémunérations dans les secteurs public et privé. Pour des années sélectionnées entre 1973 et 1991, le tableau présente les salaires horaires moyens par niveau d'études et par sexe pour les travailleurs du secteur privé, pour tous les travailleurs du secteur public considérés dans leur ensemble, pour les agents du gouvernement fédéral et pour les salariés des Etats et des administrations locales. Il importe de noter que les salaires ont été normalisés pour représenter des travailleurs présentant des caractéristiques identiques et ayant soit 5, soit 25 années d'expérience professionnelle'. Le tableau est basé sur les estimations que nous avons faites au moyen d'une analyse de régression sur la base des données micro provenant de la *Current Population Survey (CPS)* des Etats-Unis. Les méthodes statistiques utilisées sont décrites en détail dans l'appendice technique. Tous les salaires ont été convertis en dollars de 1991. Les chiffres entre parenthèses indiquent le salaire de chaque catégorie pendant une année spécifique en pourcentage du **salaire de** cette même catégorie en 1973-75.

Comme l'illustre aussi la graphique 1, le tableau 1 montre que les travailleurs du secteur public ont perdu du terrain par rapport aux travailleurs du secteur privé à la fin des années 70. Cette conclusion vaut aussi bien pour les travailleurs titulaires d'un premier diplôme universitaire que pour ceux ayant seulement achevé leurs études secondaires mais elle est particulièrement vraie des seconds. Dans le secteur public, par exemple, les travailleurs du sexe masculin ayant achevé leurs études secondaires et ayant cinq ans d'expérience professionnelle ont vu leurs salaires horaires en terme réel diminuer de 1.30 dollar (12.5 pour cent) entre 1973-75 et 1979 (de 10.46 à 9.16 dollars), tandis que leurs homologues du secteur privé n'ont vu leurs salaires réels baisser que de 0.34 dollar, soit **3.3** pour cent (de 10.30 à 9.96 dollars)'. Aux Etats-Unis, les taux de salaires réels ont atteint leur niveau maximum pendant la période 1973-75. Pendant les années 70, les salaires réels ont été érodés par l'inflation, et celle-ci a touché davantage les rémunérations du secteur public.

Tableau 1. Salaires moyens normalisés par niveau d'études, d'expérience, par sexe et par secteur 1973-1991

Expérience		Niveau d'instruction									
		Etudes secondaires (12 années d'étude)					Premier diplôme universitaire (16 années d'études)				
		1973-75	1979	1983	1988	1991	1973-75	1979	1983	1988	1991
Secteur privé											
Hommes	5	10.30 (100.00)	9.96 (96.68)	8.60 (83.53)	8.22 (79.77)	7.74 (75.13)	14.02 (100.00)	13.28 (94.73)	12.80 (91.30)	13.18 (93.99)	12.42 (88.60)
	25	14.88 (100.00)	14.63 (98.54)	14.20 (95.41)	13.47 (90.48)	12.33 (82.86)	22.43 (100.00)	20.52 (91.48)	21.21 (94.55)	20.44 (91.12)	19.11 (85.21)
Femmes	5	7.77 (100.00)	7.59 (97.63)	7.20 (92.68)	6.96 (89.58)	6.79 (87.37)	10.11 (100.00)	10.29 (101.80)	10.68 (105.65)	11.26 (111.40)	10.95 (108.33)
	25	9.05 (100.00)	9.04 (99.86)	8.92 (98.61)	8.97 (99.20)	8.80 (97.24)	11.28 (100.00)	10.81 (95.82)	11.03 (97.73)	12.27 (108.76)	13.04 (115.60)
Tous les niveaux de l'administration											
Hommes	5	10.46 (100.00)	9.16 (87.53)	8.69 (83.11)	8.59 (82.12)	8.72 (83.36)	13.44 (100.00)	11.95 (88.88)	11.49 (85.47)	11.59 (86.24)	11.58 (86.16)
	25	14.85 (100.00)	14.06 (94.68)	13.81 (92.96)	13.54 (91.12)	12.80 (86.16)	20.85 (100.00)	19.30 (92.59)	19.02 (91.21)	18.34 (87.99)	17.75 (85.13)
Femmes	5	8.36 (100.00)	7.99 (95.59)	7.93 (94.84)	7.98 (95.41)	7.73 (92.50)	11.69 (100.00)	10.66 (91.17)	10.55 (90.30)	10.98 (93.99)	10.61 (90.76)
	25	9.68 (100.00)	9.28 (95.91)	9.28 (95.89)	9.84 (101.61)	9.80 (101.21)	14.20 (100.00)	12.52 (88.17)	12.90 (90.85)	13.45 (94.74)	13.59 (95.70)

Tableau 1 (suite)

		Niveau d'instruction									
		Études secondaires (12 années d'étude)					Premier diplôme universitaire (16 années d'études)				
Expérience		1973-75	1979	1983	1988	1991	1973-75	1979	1983	1988	1991
Gouvernement fédéral											
Hommes	5	11.90 (100.00)	10.37 (87.18)	10.45 (87.81)	9.15 (76.87)	8.83 (74.23)	15.34 (100.00)	13.29 (86.66)	13.96 (91.03)	13.69 (89.23)	13.44 (87.63)
	25	16.06 (100.00)	14.90 (92.77)	15.40 (95.85)	14.14 (88.07)	13.73 (85.47)	25.44 (100.00)	21.96 (86.33)	23.86 (93.80)	20.62 (81.06)	19.34 (76.03)
Femmes	5	9.40 (100.00)	8.81 (93.76)	8.72 (92.77)	8.72 (92.77)	8.53 (90.76)	12.94 (100.00)	12.37 (95.60)	12.57 (97.14)	11.31 (87.37)	12.03 (92.94)
	25	12.58 (100.00)	11.24 (89.33)	11.62 (92.31)	11.47 (91.12)	11.83 (93.99)	18.44 (100.00)	12.70 (68.85)	14.52 (78.74)	15.14 (82.12)	15.28 (82.80)
États et administrations locales											
Hommes	5	10.03 (100.00)	8.80 (87.70)	8.45 (84.28)	8.44 (84.20)	8.66 (86.33)	12.60 (100.00)	11.36 (90.18)	10.68 (84.79)	10.92 (86.68)	11.03 (87.55)
	25	13.91 (100.00)	13.59 (97.70)	12.99 (93.43)	13.10 (94.18)	12.36 (88.87)	17.71 (100.00)	17.12 (96.68)	16.14 (91.12)	17.19 (97.04)	16.95 (95.70)
Femmes	5	7.87 (100.00)	1.72 (98.14)	7.69 (97.63)	7.67 (97.43)	7.44 (94.55)	11.50 (100.00)	10.47 (91.03)	10.26 (89.23)	10.92 (94.93)	10.41 (90.48)
	25	8.71 (100.00)	8.67 (99.59)	8.73 (100.20)	9.39 (107.79)	4.30 (106.82)	13.74 (100.00)	12.45 (90.58)	12.66 (92.13)	13.27 (96.56)	13.45 (97.92)

Noie : Tous les salaires sont indiqués en dollars de 1992. Les chiffres entre parenthèses indiquent les salaires en pourcentage du salaire de 1973-75. Pour plus amples détails, voir l'appendice technique.

La situation est tout autre après 1979. Les salaires réels des travailleurs moins formés du secteur privé ont chuté de façon spectaculaire pendant les années 80⁹. Entre 1979 et 1991, par exemple, le salaire horaire moyen des travailleurs de sexe masculin ayant achevé leurs études secondaires et ayant cinq ans d'expérience a diminué, dans le secteur privé, de 2.22 dollars (tombant de 9.96 à 7.74 dollars), soit une chute de 22.3 pour cent du pouvoir d'achat. Les travailleurs de sexe féminin du même groupe ont vu leurs salaires réels baisser de 0.80 dollar (10.5 pour cent). Il est clair que ces baisses des salaires réels supposent un net fléchissement du niveau de vie des travailleurs moins formés du secteur privé. Dans le secteur public, en revanche, le salaire horaire des travailleurs de sexe masculin et féminin ayant achevé leurs études secondaires n'a baissé que de **0.44** dollar et 0.26 dollar (soit **4.8** pour cent et **3.3** pour cent) respectivement depuis 1979. Pendant les années 80, les salaires des travailleurs moins formés du secteur public ont baissé beaucoup moins que ceux de leurs homologues du secteur privé. De ce fait, les travailleurs du secteur public n'ayant qu'un niveau de formation peu élevé sont aujourd'hui nettement mieux rémunérés que leurs homologues du secteur privé.

La tendance des gains relatifs des travailleurs de sexe masculin moins formés des Etats et des administrations locales est particulièrement notable. En 1979, les employés des Etats et des administrations locales de sexe masculin ayant cinq ans d'expérience gagnaient 12 pour cent de moins que les travailleurs correspondants du secteur privé. En 1991, les employés des Etats et des administrations locales gagnaient en moyenne 12 pour cent de plus que dans le secteur privé.

Les données indiquées tableau 1 portent exclusivement sur les salaires et ne tiennent pas compte des prestations non salariales. Selon toutes les indications disponibles, il semble que si l'on tenait compte de ces prestations, le fossé croissant entre les travailleurs moins formés des secteurs public et privé se creuserait encore plus. Nous avons établi par exemple (Katz et Krueger, 1991, p. 147) que, pendant les années 80, les chances d'être couvert par un régime d'assurance maladie financé par l'employeur ont diminué pour les travailleurs peu formés du secteur privé mais se sont améliorées pour ceux du secteur public.

Dans les secteurs aussi bien public que privé, les salaires réels des travailleurs de sexe masculin ayant un premier diplôme universitaire ont été passablement stables pendant les années 80. Pour les travailleurs de sexe féminin de mêmes qualifications, la progression des salaires réels a été très nette pendant les années 80 dans le secteur privé, mais modérée seulement dans le secteur public. Avec l'apparition de la récession, les salaires réels des titulaires d'un premier diplôme universitaire ont baissé entre 1988 et 1991 dans le secteur privé (sauf dans le cas des femmes ayant une expérience notable) mais, dans le secteur public, ils sont demeurés relativement stables en dépit de la récession.

La diminution des gains qu'ont enregistrée les travailleurs peu qualifiés dans le secteur privé pendant les années 80 a creusé l'écart entre les revenus des travailleurs ayant un premier diplôme universitaire et de ceux ayant seulement achevé leurs études secondaires. En 1979, les jeunes diplômés d'université (de sexe masculin ou féminin) dans le secteur privé jouissaient d'un avantage d'environ 33 pour cent par rapport aux jeunes travailleurs ayant achevé leurs études secondaires, tandis qu'en 1991, cet avantage dépassait 60 pour cent. En revanche, les différences liées au niveau d'instruction sont bien moindres dans le secteur public, les employés de sexe masculin titulaires d'un premier diplôme universitaire ne gagnant en 1991 que **33** pour cent de plus que les employés ayant un niveau de formation secondaire. Seulement, ce pourcentage étant de **37** pour cent pour les femmes.

La différence dont bénéficient les titulaires d'un premier diplôme universitaire est plus réduite dans le cas des agents des Etats et des administrations locales (27 pour cent pour les hommes) que pour les employés du gouvernement fédéral (52 pour cent pour les hommes). Il convient de noter qu'en 1991, les employés fédéraux titulaires d'un premier diplôme universitaire gagnaient un peu plus que les travailleurs correspondants du secteur privé. Hormis les femmes ayant une plus longue expérience, les travailleurs titulaires d'un premier diplôme universitaire employés par les Etats et les administrations locales gagnent moins que leurs homologues du secteur privé.

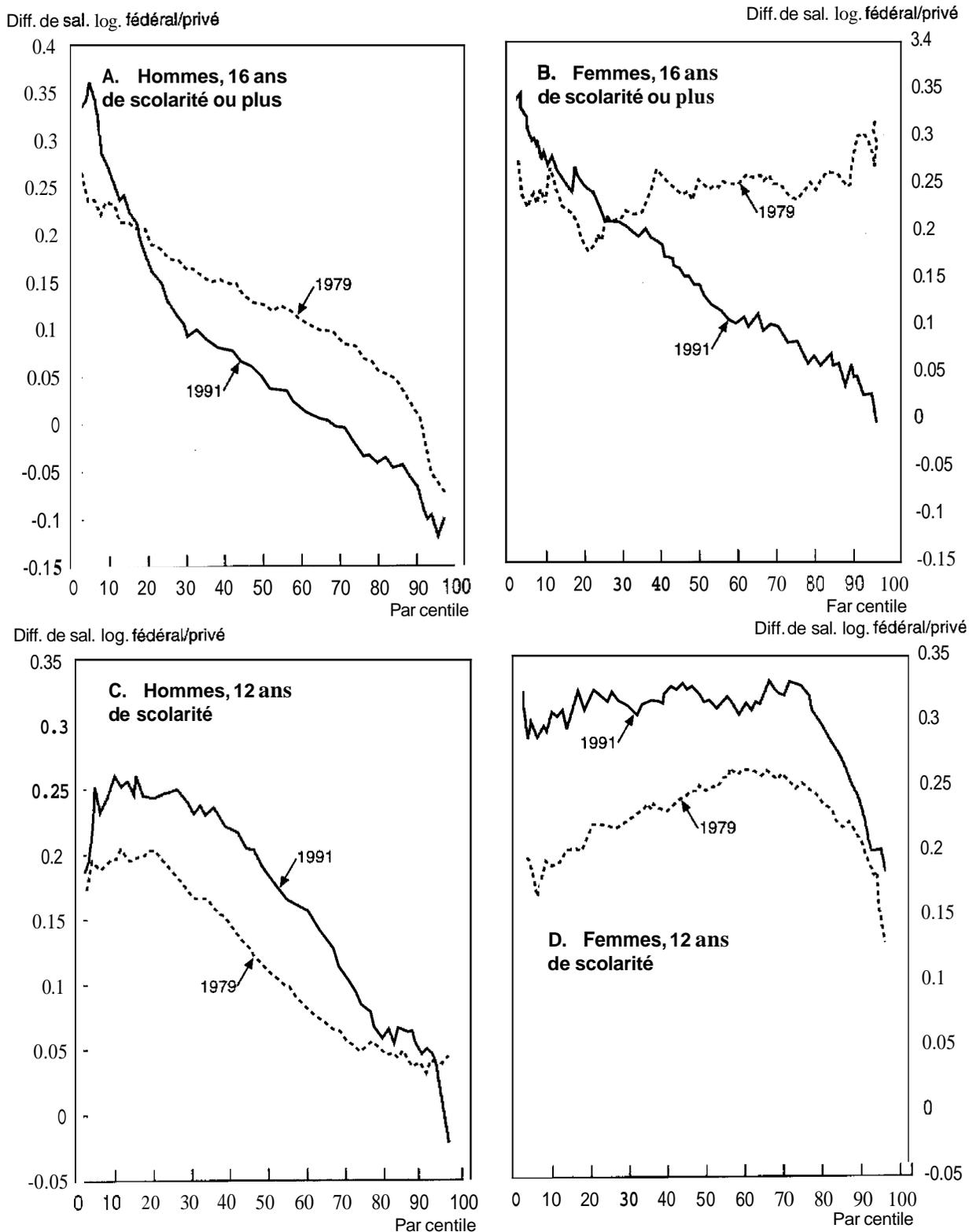
Evolution des différences de salaire entre les secteurs public et privé par centile de répartition des salaires et par niveau d'instruction

Même dans le cas des travailleurs ayant un niveau d'instruction et une expérience comparables, la dispersion des taux de salaires est considérable. Il est probable que les différences de gains reflètent nombre de facteurs, y compris les différences de compétences, la qualité de la formation, la rémunération de la difficulté du travail et la chance. Dans le secteur public, la structure des salaires fait apparaître une dispersion moindre que dans le privé.

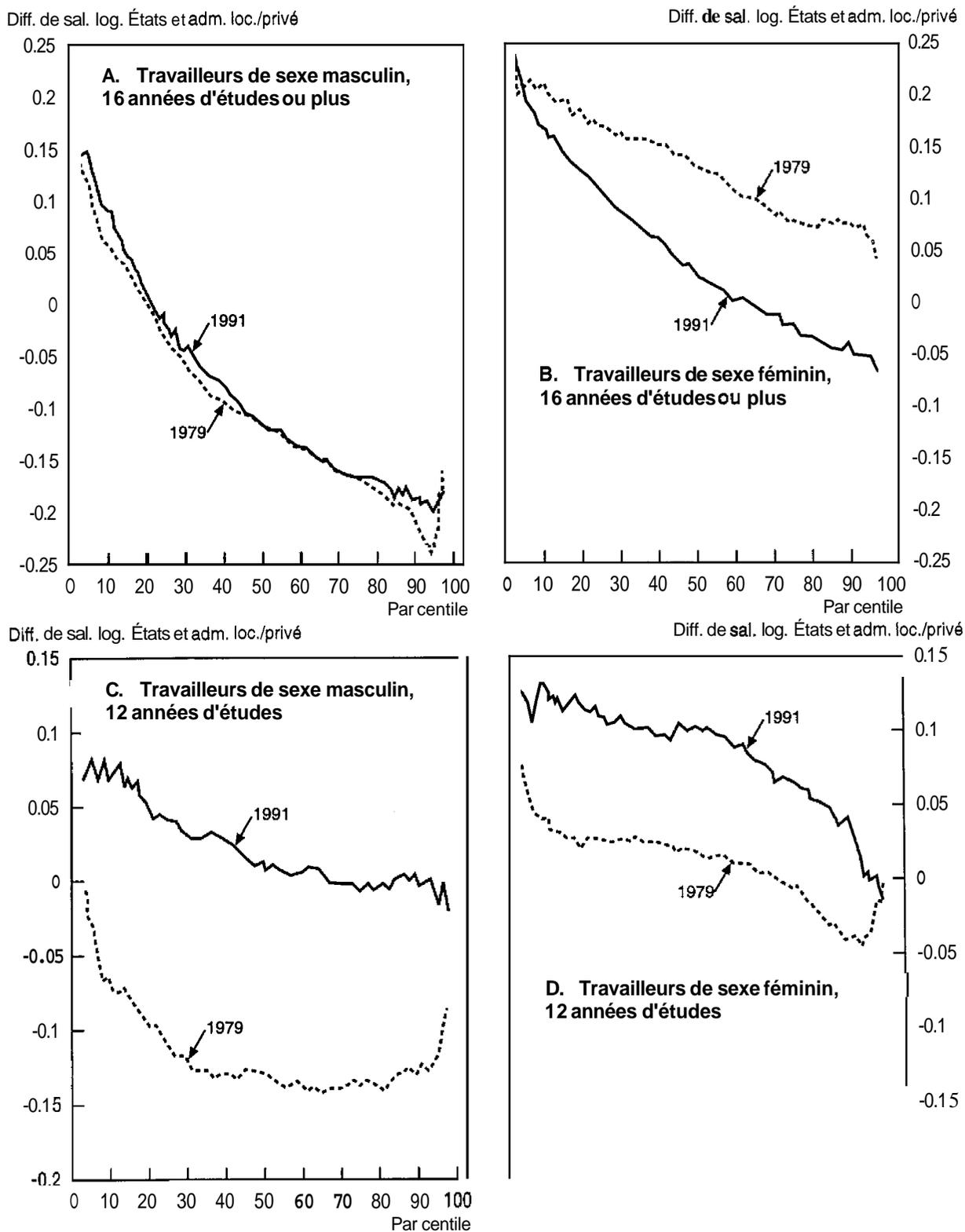
La dispersion des gains dans les secteurs public et privé peut être comparée en examinant le ratio entre les gains des travailleurs aux différents centiles de la répartition des salaires. Par exemple, si la structure des salaires est plus comprimée dans le secteur public que dans le secteur privé, un travailleur au 10e centile de la répartition des salaires des agents du secteur public jouira d'un avantage plus net par rapport à un travailleur se trouvant au 10e centile de la répartition des salaires des travailleurs du secteur privé que les travailleurs correspondants se trouvant au sommet de leurs répartitions respectives des salaires, par exemple au 90e centile. Pour évaluer le degré de compression des salaires dans le secteur public et de l'évolution de la compression des salaires avec le temps, la graphique 3 présente sous forme de graphiques la différence proportionnelle de gains entre les employés du gouvernement fédéral et les travailleurs du secteur privé pour chaque centile des répartitions respectives des gains en 1979 et 1991¹⁰. Une différence positive signifie que le salarié du public se trouvant au centile spécifié de la répartition est payé davantage que le travailleur du secteur privé occupant la même position relative dans sa propre répartition des salaires. Des graphiques distincts sont présentés pour les travailleurs de sexe masculin titulaires d'un premier diplôme universitaire (graphique A), les travailleurs de sexe féminin titulaires d'un premier diplôme universitaire (graphique B), les travailleurs de sexe masculin ayant un niveau de formation secondaire (graphique C) et les travailleurs de sexe féminin ayant un niveau de formation secondaire (graphique D).

La graphique 3 illustre le degré de compression des rémunérations dans la fonction publique fédérale par rapport au secteur privé. Il est clair que l'avantage de gains des employés fédéraux est bien plus marqué vers le bas de la répartition des salaires que vers le haut. Le graphique A montre que, pour les travailleurs de sexe masculin titulaires d'un premier diplôme universitaire, l'avantage substantiel dont jouissent les employés fédéraux se trouvant dans la tranche inférieure de 15 pour cent de la répartition des salaires a augmenté entre 1979 et 1991 mais qu'à mesure que l'on remonte la répartition des gains, les gains relatifs des employés fédéraux ont baissé pendant cette période. Pour les travailleurs de sexe masculin titulaires d'un premier diplôme universitaire qui se trouvent dans la tranche supérieure de 20 pour cent de la répartition des gains dans le secteur public fédéral, les gains ont diminué d'environ 10 pour cent par rapport aux travailleurs du secteur privé occupant une

Graphique 3. Les différences de gain entre les salariés fédéraux et les salariés du secteur privé, par centile



Graphique 4. Différences de salaires (résiduelles) dans le secteur des États et des administrations locales et le secteur privé, par centile



situation comparable dans leur propre répartition des gains. Le graphique B montre que la situation a été semblable dans le cas des travailleurs de sexe féminin titulaires d'un premier diplôme universitaire.

La graphique 4 utilise la même approche pour illustrer les différences de gain entre les employés des Etats et des administrations locales et les travailleurs du secteur privé en 1979 et 1991. Le graphique A de la graphique 4 montre qu'il n'y a guère eu de changements dans la répartition des salaires des travailleurs de sexe masculin titulaires d'un premier diplôme universitaire employés par les Etats et par les administrations locales par rapport à leurs homologues du secteur privé. Le graphique B de la graphique 4 fait apparaître une diminution substantielle des gains des travailleurs de **sexe** féminin titulaires d'un premier diplôme universitaire bien rémunérés dans le secteur des Etats et des administrations locales par rapport au secteur privé.

Les résultats obtenus pour les travailleurs ayant un niveau de formation secondaire font apparaître un contraste marqué par rapport à la situation décrite pour les diplômés d'université. Les graphiques C et D des graphiques 3 et 4 décrivent la situation des travailleurs ayant un niveau d'instruction secondaire. Entre 1979 et 1991, les tendances de la situation des travailleurs ayant fait des études secondaires et de ceux qui sont titulaires d'un diplôme universitaire ont suivi des directions opposées. Cela signifie que les salaires ont augmenté plus rapidement pour la plupart des travailleurs ayant achevé leurs études secondaires employés par le secteur public que pour les travailleurs du secteur privé occupant la même position dans la répartition des salaires. Ainsi, ce n'est pas seulement le travailleur **moyen** ayant un niveau de formation secondaire qui a bénéficié d'un emploi dans le secteur public : à presque tous les échelons de la **répartition** des salaires, les travailleurs du secteur public ayant achevé leurs études secondaires ont gagné du terrain sur leurs homologues du secteur privé. Il convient de noter toutefois que la pente est négative pour les travailleurs ayant un niveau de formation secondaire, ce qui signifie que, pour ces travailleurs aussi, les salaires dans le secteur public sont comprimés par rapport à ceux qui prévalent dans le secteur privé.

Evolution des salaires moyens des cadres supérieurs et des membres des professions libérales

Etant donné la compression de la structure des rémunérations dans le secteur public par rapport au secteur privé, l'on s'est inquiété des possibilités pour les administrations publiques de recruter des employés qualifiés, vers le sommet de l'échelle des compétences. Cette crainte est particulièrement vive dans la fonction publique fédérale, comme en témoigne la création, pour étudier cette question, de la Commission nationale de la fonction publique.

Le tableau 2 indique les salaires annuels moyens des hauts fonctionnaires, des cadres supérieurs et membres des professions libérales dans le secteur privé en 1980 et 1989. Les chiffres de 1980 ont été convertis en dollars de 1989 sur la base de l'indice des prix à la consommation. Les agents publics les mieux rémunérés sont, comme chacun sait, les gouverneurs des Etats, les juges à la Cour suprême et les députés au Congrès. Le tableau montre aussi que l'**écart** de revenus entre les agents publics de rang supérieur et les cadres supérieurs du secteur privé **s'est** considérablement creusé pendant les années 80.

**Tableau 2. Salaires moyens des hauts fonctionnaires et des cadres supérieurs
du secteur privé 1980-1989**

	1980	1989	Pourcentage de variation
Juge de la Cour Suprême	\$122 330	\$110 000	-10.0%
Sénateur/Député	\$91 291	\$89 500	-2.9%
Gouverneur	\$75 910	\$79 337	+4.5%
8 plus hauts fonctionnaires des États	\$66 686	\$67 436	+1.1%
PDG	\$914 468	\$1 309 081	+43.2%
Président de Syndicat	\$112 854	\$128 773	+14.1%
Associé de Cabinet Juridique	\$84 043	\$106 486	+26.7%
Chirurgien	\$157 262	\$220 500	+40.2%
Président d'université (publique)	\$90 242	\$85 830	4.9%
Président d'université (privé)	\$86 100	\$87 440	+1.6%

Notes et sources:

Les salaires de 1980 ont été convertis en dollars de 1989 sur la base de l'indice des prix à la consommation.

Les chiffres concernant les gouverneurs et les huit plus hauts fonctionnaires des États sont tirés de *The Book of the States* de Gold et Ritchie (1991).

Les chiffres concernant la rémunération des PDG concernent les 200 plus grandes sociétés, selon la liste parue dans *Business Week*.

Pour les présidents de syndicat, les chiffres concernent les présidents des 32 plus grands syndicats, tels que publiés dans *Business Week*; pour les présidents de syndicat, l'on a utilisé les chiffres de 1986, des données n'étant pas disponibles pour 1989.

En ce qui concerne les associés de cabinet juridique, les données sont tirées des "Partnership Returns" du service des impôts, 1983 et 1991.

S'agissant des chirurgiens, les données sont tirées de *Socioeconomic Characteristics of Medical Practice (AMA)*, 1988 et 1990-91.

Pour les présidents d'université, l'on a pris le responsable de la direction générale d'établissements uniques, comme publié dans Levy (1990).

Les données relatives aux présidents d'université se rapportent aux années 1979-80 et 1989-90.

Pour les hauts fonctionnaires des États et du gouvernement fédéral, la croissance des salaires réels a été négative ou à peine positive entre 1980 et 1989. Le revenu réel moyen des huit plus hauts fonctionnaires de chaque État n'a augmenté que de 1.1 pour cent pendant les années 80. Pour les juges à la Cour suprême et les députés au Congrès, la situation a été encore pire, dans la mesure où leur salaire réel a diminué. En revanche, plusieurs catégories de cadres du secteur privé ont vu leurs traitements augmenter nettement pendant cette décennie. Comme chacun sait, les revenus des présidents directeurs généraux de société ont augmenté de façon spectaculaire pendant les années 80. Il ressort de nos calculs que le salaire annuel moyen des PDG des 200 plus grandes sociétés américaines a augmenté de 43 pour cent pendant les années 80, passant de 914 468 à 1 309 081 dollars. Et même, cette augmentation spectaculaire sous-estime l'augmentation réelle de la

rémunération des PDG des grandes entreprises américaines, car les chiffres excluent les options d'achat d'actions et d'autres formes de rémunération, qui ont augmenté rapidement pendant les années 80. Les données figurant au tableau 2 renforcent la principale conclusion tirée des graphiques 3 et 4 : les salariés au sommet de la hiérarchie gouvernementale perdent du terrain, sur le plan des revenus, par rapport à ceux qui sont aux échelons supérieurs de la hiérarchie du secteur privé.

Pour résumer, l'on peut se représenter la structure des salaires comme une pyramide. Au sommet, l'on trouve les travailleurs les mieux payés et les plus diplômés. Ceux qui se trouvent au sommet de la pyramide du secteur public ont beaucoup perdu par rapport à leurs homologues du secteur privé. En revanche, ceux qui se trouvent au bas de la pyramide ont vu leur situation s'améliorer considérablement par rapport à ceux qui se trouvent aux échelons inférieurs de la pyramide du secteur privé.

Flexibilité des rémunérations et de l'emploi en fonction des conditions macro-economiques

Nous examinerons maintenant les variations des rémunérations dans les secteurs public et privé d'un Etat à un autre et analyserons la façon dont les rémunérations dans ces deux secteurs ont été adaptées à la variation de la conjoncture sur le marché du travail local. Aux Etats-Unis, les rémunérations dans le secteur privé varient énormément d'un Etat et d'une ville à l'autre. D'une façon générale, les salaires fédéraux sont les mêmes pour un même échelon dans l'ensemble du pays et sont rigides face à un changement de conditions économiques locales. Les rémunérations versées par les Etats et les administrations locales sont beaucoup plus décentralisées. De plus, les Etats et les administrations locales sont soumis à des contraintes budgétaires rigides (par exemple, la plupart des Etats ne peuvent pas avoir un budget déficitaire). Aussi les chocs économiques qui affectent les recettes fiscales des Etats et des administrations locales semblent se traduire dans des ajustements des traitements.

Brown et Medoff (1988) ont établi que la "capacité de payer" d'une administration locale, telle qu'elle est mesurée par le revenu familial médian de l'endroit, influe sur les rémunérations. Ces deux auteurs ont constaté que le personnel des administrations locales, toutes autres choses égales par ailleurs, sont mieux rémunérés s'ils travaillent dans une région aisée. Brown et Medoff ont constaté en outre que, toutes autres choses égales par ailleurs, les grandes administrations locales paient mieux **que** les petites". De même, Freeman (1987) parvient à la conclusion que le niveau des rémunérations dans les administrations publiques est directement liée à l'importance de leur budget. Toutefois, l'un des problèmes que suscite l'établissement d'une corrélation entre les salaires et le montant du budget est que la masse salariale représente un poste important du budget et que la causalité va peut-être de salaires élevés à des budgets importants plutôt que vice versa. Néanmoins, ces constatations suggèrent que la situation budgétaire d'une administration publique influe sur le niveau des rémunérations.

Par ailleurs, nous avons estimé (Katz et Krueger, 1991) l'étendue des variations géographiques des rémunérations dans les secteurs public et privé. La rémunération versée par les Etats et les administrations locales tend à être plus élevée dans les Etats où les salaires dans le secteur privé sont relativement élevés, et plus faible dans ceux où les salaires dans le secteur privé sont relativement faibles. En revanche, il n'y a guère de corrélation systématique entre les rémunérations fédérales et les rémunérations du secteur privé d'un Etat à l'autre.

Nous étudierons, en outre, les effets de la conjoncture économique locale sur les rémunérations dans les secteurs public et privé au moyen des données provenant de la **CPS**. Nous examinerons plus particulièrement dans quelle mesure l'évolution des taux de chômage au niveau des Etats affecte la progression des salaires dans le secteur privé, dans le secteur des administrations locales et des Etats, et dans celui du **gouvernement fédéral**. L'évolution des taux locaux de chômage reflète l'évolution de la conjoncture économique locale, laquelle affecte les budgets des Etats et des administrations locales ainsi que la demande de main-d'oeuvre de nombreuses entreprises du secteur privé (spécialement celles dont les débouchés sont localisés). Lorsque le chômage augmente, les recettes publiques diminuent. Graphique 5, nous avons comparé l'évolution des taux de salaires versés **par** les Etats (ajustés pour tenir compte des différences de composition de la main-d'oeuvre) et l'évolution des taux de chômage dans **les** différents Etats entre 1979 et 1989, pour chaque **secteur**¹³. La graphique montre qu'il existe une forte corrélation négative entre les rémunérations dans le secteur privé et les rémunérations versées par les Etats et les administrations locales, d'une part, et l'évolution des taux de chômage dans les Etats, mais qu'il n'y a virtuellement aucune corrélation entre les salaires fédéraux et l'évolution de la conjoncture économique dans les Etats. Les régressions, pondérées en fonction de l'emploi, de l'évolution des différences de salaires et des taux de chômage au niveau des Etats entre 1979 et 1989 donnent les résultats suivants :

$$\text{Secteur privé :} \quad dw = -0.015 - 0.023 du, \quad R^2 = 0.25 \\ (0.009) \quad (0.006)$$

$$\text{États et administration locales :} \quad dw = 0.028 - 0.017 du, \quad R^2 = 0.14 \\ (0.010) \quad (0.006)$$

$$\text{Secteur fédéral :} \quad dw = 0.001 + 0.005 du, \quad R^2 = 0.01 \\ (0.009) \quad (0.009)$$

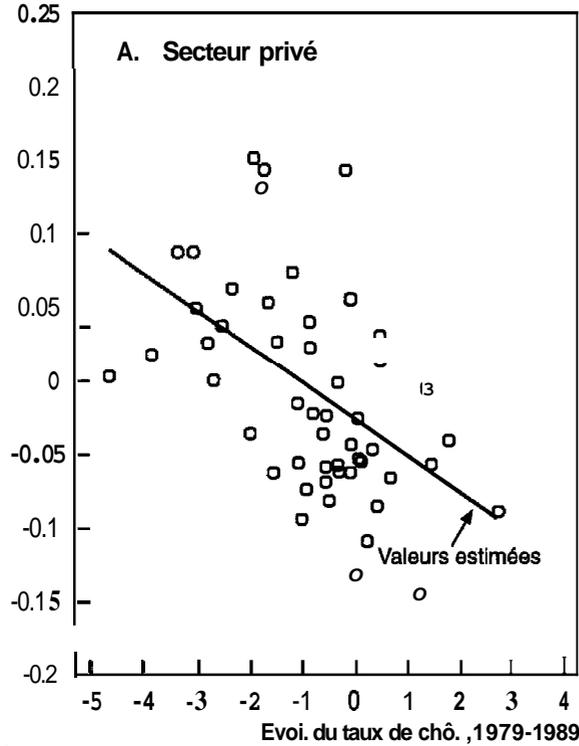
où dw représente l'évolution de la différence de salaires logarithmiques standardisés et de l'évolution du taux de chômage dans les Etats (mesuré en pourcentage)¹⁴. Les erreurs standard des estimations sont indiquées entre parenthèses.

Une augmentation du chômage entraîne une diminution des salaires **du** secteur privé et des salaires versés **par** les Etats et les administrations locales, mais virtuellement aucune réaction dans le secteur public fédéral. Bien que la réaction suscitée par le chômage soit plus marquée dans le secteur privé qu'au niveau des Etats et des administrations locales, la différence entre les secteurs n'est pas statistiquement significative.

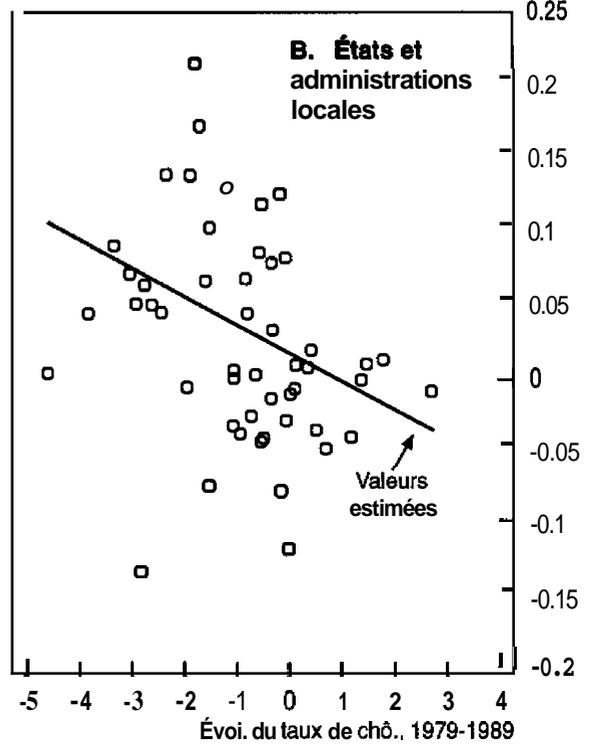
Bien des observations empiriques confirment également l'avis selon lequel la rémunération des employés des Etats et des administrations locales est liée à la situation budgétaire et la situation économique locales. C'est ainsi, par exemple, que le gouverneur Wilson, en Californie, a récemment contraint 21 syndicats de salariés du secteur public à accepter une diminution de salaire de **5** pour cent, faisant valoir que l'Etat avait été particulièrement touché par la récession de 1990-91¹⁵. D'un autre côté, nous constatons que les salaires versés aux agents des Etats et des administrations locales en Nouvelle-Angleterre n'ont pas baissé par **rapport** à la moyenne nationale pendant la récession de 1990-91 en dépit d'une aggravation considérable du chômage et d'une diminution des salaires dans

Graphique 5. Évolution des salaires et du chômage au niveau des États

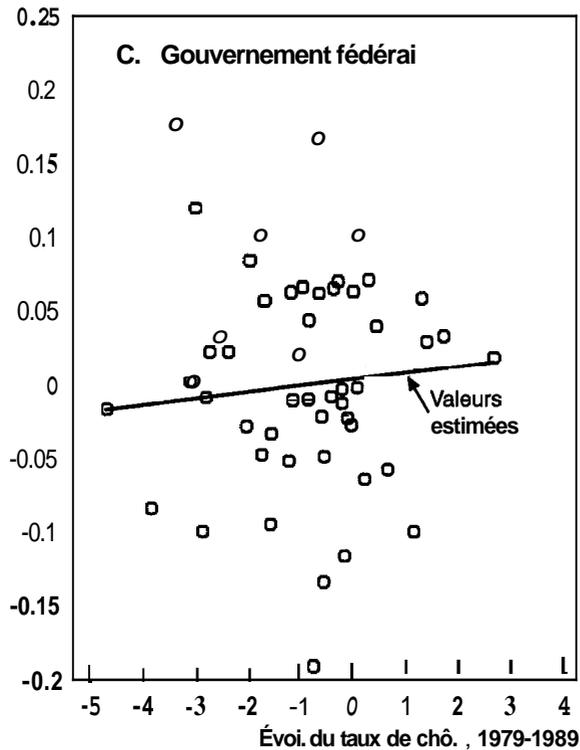
Évoi. de la diff. de sal. hor. log., 1979-1989



Évoi. de la diff. de sal. hor. log., 1979-1989



Évoi. de la diff. de sal. hor. log., 1979-1989



○ Valeurs effectives sur la base des régressions de l'emploi

le secteur privé. Il est possible que, en Nouvelle-Angleterre, la rémunération versée par les Etats et les administrations locales ne soit affectée qu'avec un certain décalage et que ce soit l'emploi qui, dans un premier temps, subisse les effets de la diminution des recettes budgétaires.

L'emploi dans le secteur public est généralement considéré comme moins cyclique que dans le secteur privé. Freeman, par exemple, constate que, dans six des sept récessions nationales qui se sont produites après 1953, l'emploi dans le secteur des Etats et des administrations locales a suivi une tendance anticyclique. Toutefois, la conjoncture économique locale peut donner un profil cyclique à l'emploi dans le secteur public. Nous avons indiqué tableau 3 les résultats de régressions descriptives de la corrélation entre l'augmentation de l'emploi et l'évolution du taux de chômage dans les différents Etats entre 1985 et 1990 dans les secteurs public et privé. Les régressions font apparaître une corrélation négative faible, statistiquement insignifiante, entre l'évolution du taux de chômage d'un Etat et la croissance de l'emploi dans le secteur public de cet Etat. La croissance de l'emploi dans le secteur privé, en revanche, a un net caractère cyclique.

Tableau 3. **Equations de la croissance de l'emploi dans le secteur public et dans le secteur Privé, 1985-90**

	Secteur public Δ dans E	Secteur privé Δ dans E
Interception	0.06 (0.02)	0.03 (0.02)
Evolution du taux de chômage	-0.23 (0.89)	-1.23 (0.59)
Taux d'accroissement démographique	0.54 (0.25)	1.03 (0.17)
R ²	0.09	0.45
Nombre d'observations	51	51

Note :

La variable dépendante est l'évaluation de l'emploi log, 1985-90.

Les erreurs standard sont indiquées entre parenthèses.

Les données sont tirées de *Geographic Profile of Employment and Unemployment*, 1985 et 1990. ministère du Travail des Etats-Unis, Bureau des statistiques du travail, Washington DC, U.S. Government Printing Office

Explications de la rigidité de la structure des salaires dans le secteur public

Si l'on veut réformer le système, il importe de comprendre pourquoi la structure des salaires dans le secteur public a été rigide en dépit de changements significatifs de la structure des salaires dans le secteur privé¹⁶. Pour être complet, il faudrait expliquer aussi pourquoi, comme nous l'avons constaté, le **niveau** moyen de la rémunération versée par les Etats et les administrations locales semble dépendre de l'évolution de la situation économique locale. Nous donnerons, et évaluerons ci-après, quatre explications possibles de la rigidité des rémunérations dans le secteur public. Bien qu'à notre avis aucune de ces explications ne se suffise à elle seule, nous soupçonnons **que** chacune d'elles contribue à comprendre pourquoi la structure des salaires dans le secteur public a **été** rigide.

Une première explication fréquemment avancée pour justifier la rigidité des rémunérations dans le secteur public est que l'Etat est un gros employeur et que les gros employeurs tendent à suivre des pratiques bureaucratiques et ne s'adaptent que lentement à des changements extérieurs. Comme le gouvernement fédéral est effectivement, et de loin, le plus gros employeur des Etats-Unis, il semblerait naturel qu'il ne s'adapte qu'encore plus lentement à l'évolution de la conjoncture que les grandes entreprises du secteur privé. Toutefois, nous doutons que cette explication soit suffisante. La raison de notre scepticisme est que les grandes entreprises du secteur privé ont ajusté très rapidement leurs structures de rémunération lorsque la dispersion des salaires s'est accrue pendant les années 80. En fait, l'on constate qu'entre 1979 et 1988, les salaires réels des travailleurs ayant un niveau de formation secondaire ont diminué encore plus dans les grandes entreprises à établissements multiples (ayant plus de 1 000 ouvriers) que dans les petites. Ainsi, les grandes organisations bureaucratiques du secteur privé se sont adaptées avec beaucoup de souplesse et très rapidement à l'évolution de la situation sur le marché du travail. Il se peut néanmoins que la bureaucratie gouvernementale empêche la structure des salaires dans le secteur public de déceler un changement de situation sur le marché du travail et de s'y adapter.

Comme nous venons de l'indiquer, les barèmes des traitements applicables à l'échelle nationale dans la fonction publique fédérale, qui ne prévoient guère d'écarts au niveau régional, sont une des causes de la rigidité des rémunérations. L'un des arguments avancés pour défendre cette politique est qu'elle est facile à appliquer administrativement et qu'un barème national permet à l'Etat de muter des employés d'une région à une autre sans devoir ajuster leur rémunération. Néanmoins, nombre de grandes entreprises privées ayant des employés dans plusieurs régions surmontent ce problème en appliquant des barèmes régionaux.

Une deuxième explication est que le secteur public est fortement syndiqué, et l'on pense généralement que les syndicats contribuent à resserrer les structures des salaires et à créer des rigidités (voir Card, 1992, et Freeman, 1980). Nous constatons que les salaires dans le secteur public *sont effectivement* plus comprimés là où les syndicats sont les plus forts, mais, dans le meilleur des cas, les syndicats ne sont qu'une explication partielle de la rigidité de la structure des salaires dans le secteur public. Spécifiquement, si nous divisons les Etats en deux catégories, ceux où le secteur public est très syndiqué (taux de syndicalisation supérieur à 60 pour cent) et ceux où il l'est peu (taux de syndicalisation inférieur à 30 pour cent), nous constatons que l'avantage dont jouissent les titulaires d'un premier diplôme universitaire sur les agents ayant un niveau d'études secondaire est plus grands dans les Etats où les syndicats sont plus faibles. Toutefois, que les taux de syndicalisation soient élevés ou faibles, le secteur public s'est montré plus rigide que le secteur privé pour réagir à la dispersion accrue des salaires.

Le rôle unique joué sur la scène politique par les syndicats du secteur public peut contribuer à expliquer nos constatations, à savoir que les Etats et les administrations locales ajustent les salaires moyens en présence de chocs économiques, mais **pas** l'écart entre les travailleurs hautement et peu qualifiés, et le fait que l'emploi dans le secteur des Etats et des administrations locales n'est pas très cyclique. Les syndicats du secteur public tirent leur pouvoir de négociation du fait qu'ils encouragent leurs membres à user de leur vote pour élire les candidats qui ont leur préférence. De ce fait, les syndicats du secteur public sont généralement plus disposés que ceux du secteur privé, toutes autres choses égales par ailleurs, à renoncer à des augmentations de salaire pour un niveau d'emploi élevé. Le pouvoir politique procède du nombre, et les syndicats ayant de nombreux adhérents disposent d'un

plus grand pouvoir politique qu'ils peuvent utiliser lors des négociations ultérieures pour obtenir des augmentations de salaire.

En troisième lieu, certains économistes ont fait valoir que le marché du travail dans le secteur public est différent de celui qui existe dans le secteur privé, car l'État n'a pas pour but la maximisation du profit, comme la plupart des entreprises privées. Il convient cependant de noter à titre préliminaire que les agents publics ont d'excellentes raisons de minimiser les coûts car les électeurs préfèrent que les services publics soient fournis au moindre coût possible afin de réduire la charge fiscale. Les raisons qui poussent à minimiser les coûts devraient logiquement conduire les administrations publiques à ajuster leurs structures **des** salaires en fonction de l'évolution de la situation sur le marché du travail. Les organisations privées à but non lucratif offrent à cet égard un contraste intéressant. Ces organisations n'ont **pas** non plus comme but la recherche du profit, mais elles sont encouragées à minimiser les coûts de façon à pouvoir fournir leurs services au plus grand nombre de bénéficiaires possible. En outre, les organisations à but non lucratif ont souvent une mission sociale semblable à celle de l'État.

Chose intéressante, nous constatons que pour les travailleurs de sexe masculin, les entreprises à but non lucratif ont une structure des salaires beaucoup plus resserrée que les entreprises privées qui recherchent le profit. Dans le cas des travailleurs de sexe féminin, néanmoins, les structures des salaires des organisations à but non lucratif et des entreprises privées qui recherchent le profit sont semblables. Dans l'ensemble, le niveau de compression **des** salaires dans le secteur associatif est semblable à celui que l'on rencontre dans le secteur public. Durant les années 80, toutefois, les différences de salaires fondées sur le niveau d'études ont davantage augmenté dans le secteur associatif que dans le secteur public, mais pas autant que dans **le** secteur privé commercial. Ainsi, le secteur des entreprises à but non lucratif représente un moyen terme entre les secteurs public et privé.

Une dernière explication est basée sur des considérations politiques : les électeurs n'aiment pas voir les agents publics gagner beaucoup d'argent, spécialement en période de stagnation ou de diminution des salaires moyens dans le secteur privé. Un excellent exemple est la levée de boucliers qu'a suscitée la proposition d'augmentation des émoluments des membres du Congrès en 1989. Un sondage d'opinion a fait apparaître que 80 pour cent des Américains étaient opposés à une augmentation des traitements des députés, alors même que la grande majorité d'entre eux n'avaient aucune idée de ce que touchaient les députés (voir *Gallup Report* no. 281, février 1989). L'opposition du public à des augmentations des salaires des principaux agents de l'État se manifeste aussi dans le cas des personnalités les plus en vue au niveau des États et des administrations **locales**¹⁷. De plus, les contraintes politiques qui limitent la rémunération des hauts fonctionnaires **du** gouvernement tendent à se répercuter aux échelons inférieurs car la plupart des organismes préfèrent payer les cadres supérieurs plus que les salariés qui sont sous leur responsabilité.

Les pressions politiques tendent à resserrer les rémunérations aux échelons supérieurs de la structure des salaires de l'État, mais cela n'explique qu'en partie les rigidités **que** nous avons constatées. Les pressions politiques peuvent avoir l'effet opposé dans le cas des salariés qui gagnent peu étant donné que les syndicats représentent essentiellement les travailleurs **qui** se trouvent aux échelons moyens et inférieurs de la répartition des salaires. En outre, il y a le sentiment inavoué que la détermination des salaires dans le secteur public doit tenir compte de l'"équité", ce qui, dans la pratique, a signifié une faible dispersion des salaires et des augmentations passablement uniformes

des traitements. Dans la fonction publique fédérale, par exemple, tous les employés relevant du barème général bénéficient habituellement chaque année d'une augmentation de traitement égale en pourcentage, quel que soit le grade*. Lorsque la structure des salaires sur le marché externe change, des augmentations uniformes conduisent rapidement le gouvernement à ne plus verser à certains niveaux des salaires compétitifs. De plus, lorsqu'il se pose des problèmes budgétaires, les pressions politiques légitiment des compressions généralisées des salaires réels dans le secteur public, ce qui explique, peut-être, pourquoi les salaires moyens des travailleurs des Etats et des administrations locales varient en fonction des conditions économiques régionales.

Les considérations politiques expliquent peut-être aussi pourquoi les salariés du gouvernement fédéral sont supérieurs à ceux des Etats et des administrations locales pour un même niveau d'études et d'expérience (voir le tableau 1). En particulier, il est sans doute plus facile pour les électeurs de demander des comptes aux dirigeants des Etats et des administrations locales concernant la rémunération des travailleurs du secteur public, car les élus, qui sont responsables de la détermination des salaires, sont clairement identifiables. Il se peut, par exemple, que l'on refuse de réélire le conseil scolaire local si la rémunération des enseignants dépasse de beaucoup le niveau des salaires pratiqués sur le marché local. D'un autre côté, il est souvent difficile, du fait de l'échelle même du gouvernement fédéral, de savoir qui est responsable de la détermination des rémunérations de tel ou tel catégorie de salariés. En outre, chaque député ou sénateur fédéral n'est qu'un législateur, parmi les centaines de représentants qui votent sur des douzaines de questions autres que les rémunérations fédérales, et cet élément contribue probablement à rendre le sentiment des électeurs plus diffus.

Bien que l'importance des pressions politiques soit difficile à vérifier directement, elle semble être confirmée par les observations et par des éléments de preuve indirects. Par exemple, Borjas (1980) constate que les organismes fédéraux desservant un public restreint et bien organisé peuvent user de leur influence politique pour obtenir des augmentations de salaire. En outre, le fait que les autres explications susmentionnées de la rigidité des rémunérations ne reposent pas sur de solides éléments empiriques porte à croire que d'autres facteurs interviennent aussi.

La situation ailleurs qu'aux Etats-Unis

Les caractéristiques les plus marquantes de la structure des salaires aux Etats-Unis ces dernières années ont été l'augmentation de la dispersion des salaires en général et la diminution des salaires des travailleurs les moins diplômés par rapport à ceux qui le sont plus. Ces deux tendances se sont manifestées dans le secteur privé. Les administrations publiques n'ont réagi que lentement aux changements des structures des salaires dans le secteur privé, ce qui s'est traduit par une compression encore plus grande de la structure des salaires dans le secteur public. C'est ainsi que nous constatons que l'un des principaux éléments de la compression des salaires dans le secteur public par rapport au secteur privé est la mesure dans laquelle la dispersion des salaires s'est accrue dans le secteur privé. Il conviendra maintenant d'examiner brièvement dans quelle mesure la dispersion des salaires et les différences de salaire en fonction du niveau d'études ont augmenté dans d'autres pays.

L'aggravation de l'inégalité des salaires a été un phénomène très répandu pendant les années 80. Comme le montre le tableau 4, l'inégalité des salaires a augmenté aussi dans plusieurs

autres pays développés. Davis (1992) et d'autres chercheurs ont constaté que, pendant les années 80, les travailleurs très qualifiés ont vu leurs salaires augmenter plus rapidement que ceux qui le sont moins dans plusieurs pays, notamment au Royaume-Uni, au Canada, en Suède et en Australie. Les économistes ont essentiellement eu recours à deux explications de ces changements : 1) le progrès technologique, en exigeant des compétences accrues, a augmenté la productivité des travailleurs bien payés par rapport à ceux qui le sont moins ; 2) l'intensification de la concurrence internationale a placé les travailleurs les moins rémunérés dans une position désavantageuse". Même si ces pays ont été soumis à une série de chocs économiques semblables, les institutions et les lois qui, dans chaque pays, régissent la situation sur le marché du travail tendent à tempérer les effets de ces chocs de façon différente. Manifestement, la structure des salaires n'a pas changé dans les mêmes proportions ni au même moment dans tous les pays. Néanmoins, elle a évolué dans plusieurs pays de l'OCDE.

La France et, spécialement, l'Allemagne apparaissent comme les deux principales exceptions à la tendance à l'inégalité croissante des salaires²⁰. Chose intéressante, dans ces pays, le gouvernement est considéré comme un exemple dont s'inspirent les négociations salariales dans le secteur privé.

Au Royaume-Uni, la dispersion des salaires a été aussi marquée qu'aux Etats-Unis. Nous avons essayé de déterminer si ces changements avaient touché exclusivement le secteur privé ou si le gouvernement britannique s'était adapté aux changements externes. Bien que les données disponibles au Royaume-Uni ne permettent pas une analyse aussi détaillée que celle que nous avons faite pour les Etats-Unis, nous avons pu comparer l'évolution des salaires moyens par catégorie professionnelle dans les secteurs public et **privé**. Nous avons classé les industries en deux catégories : celles **qui** relèvent essentiellement du secteur public et celles **qui** relèvent essentiellement du secteur privé, et nous avons, dans chaque secteur, calculé le salaire moyen des travailleurs manuels et non manuels pour des années sélectionnées comprises entre 1976 et 1989. Le tableau 5 présente le ratio entre les rémunérations moyennes du travailleur non manuel et du travailleur manuel, par secteur. Les résultats suggèrent que la structure des salaires dans les industries du secteur public au Royaume-Uni, elle aussi, ne s'est adaptée que lentement aux changements de la structure des salaires dans le secteur **privé**. A la différence de ce qui s'est **passé** aux Etats-Unis, toutefois, les travailleurs hautement qualifiés (non manuels) jouissent d'un avantage plus net sur les travailleurs moins qualifiés (manuels) dans le secteur public que dans **le** secteur privé. Cela est peut-être dû à la combinaison différente de travailleurs manuels et non manuels dans les secteurs public et privé. Aux fins qui nous occupent, les changements qui se sont produits à l'intérieur des différents secteurs sont ceux qui sont les plus intéressants.

Dans leur analyse de la structure des salaires en Australie, Gregory et Vella (1992) ont eux aussi constaté que l'inégalité des salaires s'est aggravée nettement plus dans le secteur privé que dans le secteur public pendant les années 80. Entre 1978 et 1990, par exemple, ils estiment que la différence de salaires entre les 90e et 10e centiles de la répartition des salaires des travailleurs de sexe masculin s'est creusée de 17 pour cent dans le secteur privé et de **8** pour cent seulement dans **le** secteur public. Ainsi, les Etats-Unis ne sont pas le seul pays où le gouvernement a été lent à s'adapter **aux** Changements intervenus dans **la** structure des salaires du secteur privé.

Tableau 4. **Inégalité des salaires pour les travailleurs à plein temps, pays sélectionnés de l'OCDE 1979-90**¹

Pays	Ratio entre le salaire d'un travailleur au 90e centile et d'un travailleur au 10e centile			
	1979	1985	1987	1990
a) Travailleurs de sexe masculine				
Etats-Unis	3.42	3.90	3.97	4.05
Royaume-Uni	2.41	2.83	3.00	3.19
Canada ²	3.15	3.67		
Japon	2.59	2.77	2.75	2.83
France	3.29	3.25	3.39	
Allemagne I	2.20	2.10		
Allemagne II		2.59	2.51	
b) Travailleurs de sexe féminin				
Etats-Unis	2.61	3.19	3.42	3.56
Royaume-Uni	2.32	2.66	2.77	3.03
Japon	2.18	2.20	2.32	2.29
France	2.61	2.53	2.72	
c) Travailleurs de sexes masculin et féminin, manuels seulement				
Suède	1.35	1.35	1.36	1.40

Notes:

1. Les échantillons se composent de travailleurs à plein temps, sauf au Japon. Pour ce pays, les mesures de l'inégalité des salaires s'appliquent aux travailleurs réguliers. Les salaires sont mesurés sur la base des gains horaires aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en France et en Suède ; les gains hebdomadaires pour les travailleurs à plein temps travaillant toute l'année et couverts par le régime de sécurité sociale dans le cas de l'Allemagne I ; et des gains mensuels moyens bruts pour les indemnités de congé, conformément aux données provenant du Panel socio-économique allemand pour l'Allemagne II.
2. Les données concernant le Canada se rapportent aux **années** 1980 et 1985.

Sources: Les données concernant les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France et le Japon sont tirées de **Katz, Loveman** et Blanchflower (1992) ; les données concernant le Canada sont tirées de Davis (1992) ; les données concernant l'Allemagne **sont** tirées d'Abraham et Houseman (1992) ; et les données concernant la **Suède** proviennent d'Edin et Holmlund (1992).

Tableau 5. Ratio entre le salaire moyen de travailleurs non manuels et le salaire moyen de travailleurs manuels dans les industries des secteurs public et privé au Royaume-Uni, 1976-1989

	Industries du secteur privé	Industries du secteur public
<u>Année</u>	Hommes	
1976	1.210	1.536
1979	1.219	1.436
1984	1.387	1.552
1989	1.536	1.619
Variation 1976-89	0.326	0.083
Variation 1979-89	0.317	0.183
<u>Année</u>	Femmes	
1976	1.030	1.469
1979	1.053	1.459
1984	1.242	1.513
1989	1.377	1.611
Variation 1976-89	0.347	0.142
Variation 1979-89	0.324	0.151

Source:

Calculs des auteurs sur la base des tableaux publiés au Royaume-Uni dans *New Earnings Survey*, 1976, 1979, 1984 et 1989. Les industries du secteur public comprennent l'administration publique et la défense nationale, les services de santé, l'éducation, les services médicaux et le service des eaux ; le secteur privé comprend toutes les autres industries sauf l'énergie électrique, le charbon, les autres transports intérieurs, les services postaux et les télécommunications et les autres matériels de transport.

Les incidences économiques de la rigidité de la structure des rémunérations dans le secteur public

Quel est l'effet de la rigidité des rémunérations et de la compression des salaires sur le bilan de l'activité économique et l'administration du personnel ? Pour les emplois n'exigeant que peu de qualifications, il est probable que la compression des salaires accroîtra le taux de chômage d'"attente" du fait que nombre de travailleurs préféreront attendre un emploi mieux rémunéré dans le secteur public plutôt que d'accepter un emploi moins payé dans le secteur privé. Il y a **quelque** temps, par exemple, près de 1 000 demandeurs d'emploi se sont présentés en personne dans une commune du New Jersey pour faire acte de candidature à deux postes d'agent de police²¹. De plus, le gouvernement a fait le choix de sous-traiter à des entreprises privées le travail correspondant aux

emplois qu'il rémunère relativement généreusement. Dans le cas d'emplois exigeant de hautes qualifications, en revanche, le secteur public paie moins que le secteur privé. Cela risque de compliquer le recrutement et la fidélisation de travailleurs qualifiés, ce qui, à son tour, peut compromettre la capacité de l'État de s'acquitter de ses fonctions. De **plus**, les évaluations de la performance ont tendance à être surestimées pour les emplois hautement qualifiés rendant difficile l'application de la rémunération au mérite.

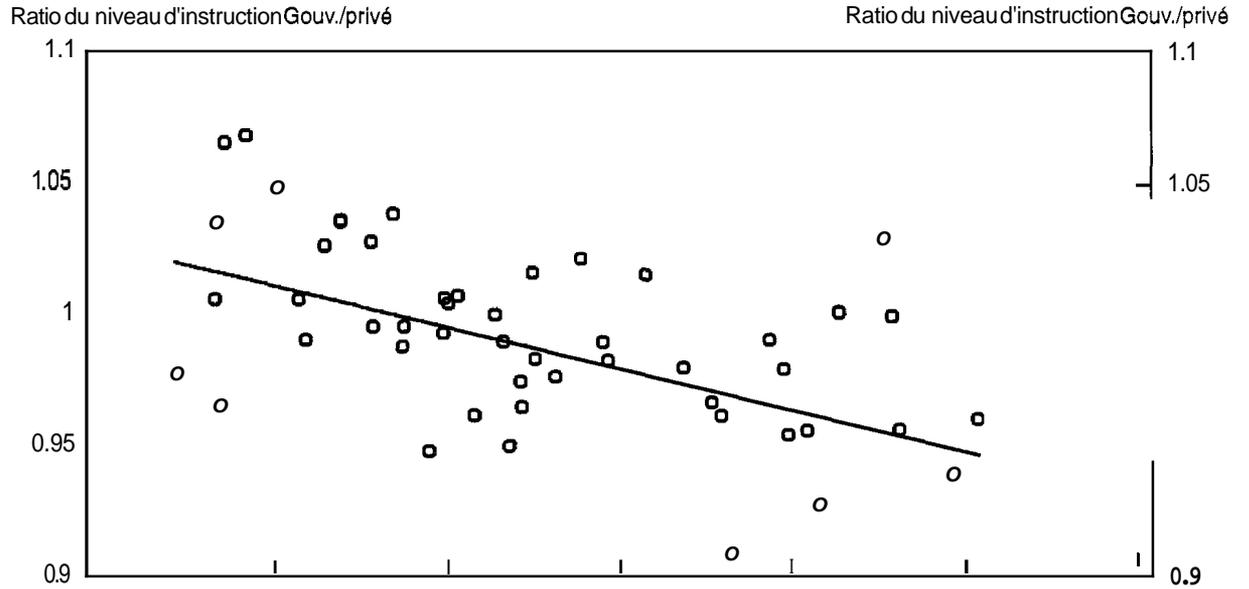
A un niveau global, on constate que la détermination des rémunérations au niveau des États et des administrations locales est influencée par les conditions économiques locales, bien qu'avec un certain décalage. Les syndicats qui représentent les employés des États et des administrations locales semblent disposés à sacrifier des augmentations de salaire au maintien des niveaux d'emploi (voir Freeman, 1987). La grande majorité des emplois dans le secteur public sont au niveau des États et des administrations locales. Il est probable qu'au niveau macro-économique, la rigidité des rémunérations publiques ne génère pas beaucoup de chômage supplémentaire pendant le cycle des affaires, étant donné que le niveau global des rémunérations versées par les États et les administrations publiques tend à varier avec le cycle des affaires.

L'administration du personnel dans le secteur public est nettement soumise à la rigidité des salaires. Notre analyse porte à penser que l'État recrute des travailleurs mieux qualifiés dans les régions où il paie des salaires élevés par rapport aux salaires moyens pratiqués dans le secteur privé. En particulier, nous avons examiné comment le niveau d'études des agents du gouvernement fédéral par rapport à ceux du secteur privé varie en fonction de la rémunération versée dans le secteur privé d'un État à un autre²². La graphique 6 montre que l'État emploie des secrétaires plus qualifiées (par rapport au niveau moyen d'études dans le secteur privé) dans les États où les rémunérations dans le secteur privé sont faibles. ~~Par~~ exemple, 9 pour cent des secrétaires du gouvernement fédéral ont un premier diplôme universitaire en Caroline du Nord, État où les salaires sont peu élevés, tandis que ce chiffre n'est **que** de 2.5 pour cent dans l'État de New York, où les salaires sont élevés. C'est précisément ce à quoi l'on pouvait s'attendre étant donné que le barème des rémunérations des secrétaires dans la fonction publique fédérale est le même dans toutes les régions du pays, de sorte que les emplois fédéraux offrent une rémunération relativement plus élevée dans les États où les salaires sont faibles dans le secteur privé. Nous avons constaté une corrélation semblable pour les autres catégories professionnelles examinées : employés de bureau, commis au courrier et au classement, dactylographes, infirmiers et aides-infirmiers.

Le nombre de candidatures à des postes vacants dans la fonction publique tend à varier en fonction des salaires relatifs. Nous avons établi (Katz et Krueger, 1991) que, pendant les années 80, les taux de candidature ont augmenté pour les emplois de travailleurs manuels et diminué pour les emplois de travailleurs intellectuels dans le secteur public fédéral, phénomène qui a reflété les tendances des salaires relatifs. La graphique 7 montre que le nombre de candidatures aux postes d'employé dans la fonction publique fédérale est tombé de plus de 10 en 1978 à 7 environ en 1990. Evidemment, ces chiffres bruts ne tiennent **pas** compte du fait que la qualité des candidats aux emplois fédéraux a pu changer.

Nombre d'économistes ont constaté qu'il existe une nette corrélation entre les taux de départs volontaires et les salaires. Pour explorer la corrélation entre les taux **de départ** et les niveaux d'études dans la fonction publique fédérale, nous avons divisé les organismes publics en deux

**Graphique 6. Niveau d'études relatif et différences de salaire dans le secteur privé :
Secrétaires du Gouvernement fédéral**



**Graphique 7. Nombre de candidats par personne recrutée
Barème général, exercices 1978-1990**

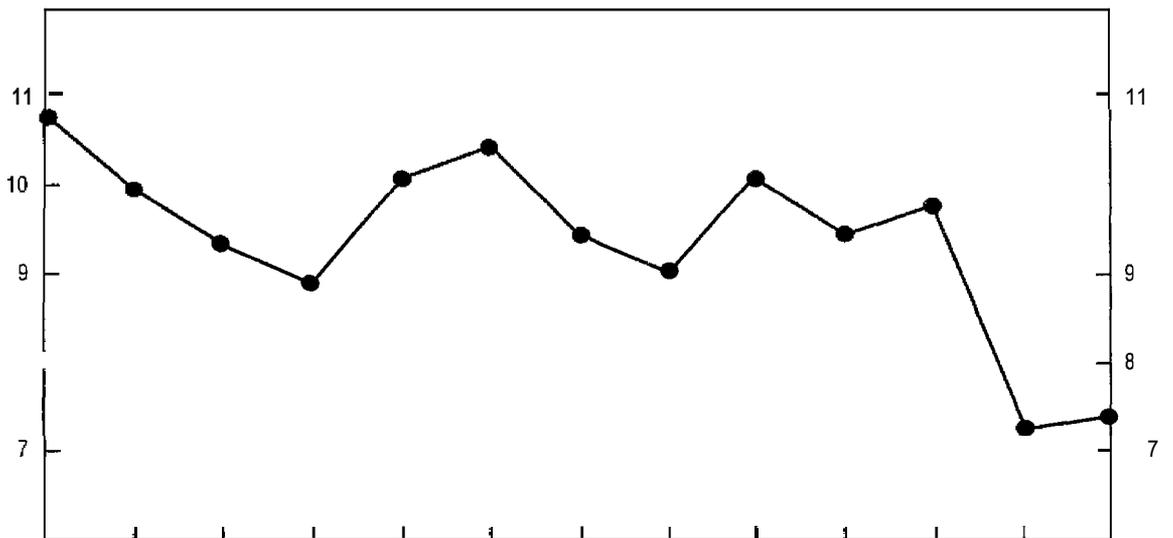


Tableau 6. **Taux moyen de départs volontaires dans les agences fédérales en fonction du niveau moyen d'études en 1988**

Agence	Niveau moyen d'études	Prop. études secondaires	Prop. 1er diplôme universitaire	Premier taux de départs mensuels			
				1992	1990	1981	1979
5 agences ayant le plus faible niveau d'études moyen							
GPO	12.94	0.53	0.19	0.03	0.14	0.31	0.20
Gen. Serv. Adm.	12.95	0.46	0.22	0.16	0.30	0.68	0.64
Transportation	13.68	0.41	0.28	0.49	0.74	0.47	0.59
Défense	13.89	0.39	0.36	0.17	0.31	0.39	0.35
Smithsonian	13.90	0.41	0.36	0.33	0.40	0.43	0.45
Niveau moyen	13.47	0.44	0.28	0.24	0.38	0.46	0.45
5 agences ayant le plus haut niveau d'études moyen							
Nuclear Reg.	15.72	0.23	0.70	0.31	0.30	1.14	0.81
NLRB	15.85	0.27	0.62	0.23	0.31	0.48	0.78
GAO	15.86	0.15	0.76	0.22	0.35	0.51	0.53
EPA	15.86	0.16	0.69	0.24	0.42	0.69	0.70
U.S. AID	16.16	0.20	0.71	0.14	0.35	0.38	0.16
Niveau moyen	15.89	0.20	0.69	0.23	0.35	0.64	0.60

Notes:

Le taux de départs volontaires est le taux moyen pour le premier trimestre de chaque année.

Les taux de départs au niveau des agences sont tirés de *Federal Civilian Workforce Statistics: Employment and Trends*, Office of Personnel Management, Washington, D.C., différents numéros.

Le niveau moyen d'études, la proportion de salariés ayant achevé leurs études secondaires et la proportion ayant un premier diplôme universitaire ont été calculés par les auteurs sur la base des dossiers des services centraux du personnel pour 1988.

catégories, selon que leur personnel avait un niveau moyen d'études élevé ou faible. Les taux de départ volontaire pour certains organismes et pour des années sélectionnées sont indiqués tableau 6. Entre 1978 et 1992, le taux des départs volontaires a diminué pour les deux groupes d'organismes. Comme la rémunération relative est devenue plus avantageuse pour les travailleurs fédéraux moins qualifiés pendant les années 80, il est surprenant de constater que le taux de départ a plus diminué dans les organismes où le personnel ait un niveau moyen d'études peu élevé que dans les autres. Cette constatation étonnante est peut-être due au fait que la mesure de ces types de corrélations au niveau des organismes donnent des chiffres trop bruts, ou au fait que les organismes ont peut-être pu manipuler les éléments non salariaux des rémunérations pour fidéliser les travailleurs hautement qualifiés.

Conclusions et recommandations

Nous sommes parvenus à cinq principales conclusions :

1. La structure des salaires des travailleurs du secteur privé aux Etats-Unis et dans plusieurs autres pays a changé du tout au tout au cours de la dizaine d'années qui vient de s'écouler. L'écart qui sépare la rémunération des travailleurs peu qualifiés des autres s'est considérablement creusé. Même pour les travailleurs ayant le même niveau d'études, la dispersion des salaires s'est accrue. Aux Etats-Unis, les travailleurs les moins qualifiés ont vu leurs gains réels diminuer considérablement ; la baisse a été de plus de 20 pour cent **pour** les jeunes venant d'achever leurs études secondaires.
2. La structure des salaires des travailleurs du secteur public est loin d'avoir changé autant que celle des travailleurs du secteur privé. En particulier, les gains réels des travailleurs relativement moins qualifiés n'ont baissé que légèrement. De ce fait, la structure des salaires dans le secteur public est aujourd'hui plus comprimée, par rapport au secteur privé, que **par** le passé.
3. Alors que la structure des rémunérations est rigide, le *niveau* moyen des salaires des employés des Etats et des administrations locales dépend de considérations budgétaires. La rémunération de ces salariés est à peu près aussi sensible aux variations du taux de chômage dans l'Etat considéré que les rémunérations du secteur privé. Néanmoins, la rémunération des employés du gouvernement fédéral est rigide face aux variations des conditions économiques locales.
4. La compression des barèmes des traitements dans le secteur public affecte la capacité des administrations publiques de recruter et de fidéliser des travailleurs qualifiés. L'emploi dans le secteur public est moins cyclique que dans le secteur privé, il est peut-être même anticyclique.
5. Aucune explication ne permet apparemment à elle seule de comprendre la rigidité des rémunérations dans le secteur public. Les pressions politiques font qu'il est difficile d'augmenter les traitements qui sont aux échelons supérieurs de la répartition des salaires. L'esprit bureaucratique, les pressions politiques et la mission unique de l'Etat sont autant d'éléments qui contribuent probablement à la rigidité des traitements aux échelons inférieurs de la répartition des salaires.

Réformes politiques

La flexibilité des rémunérations dans le secteur public aux Etats-Unis est liée au niveau de centralisation des mécanismes de détermination des rémunérations. La détermination des salaires dans la fonction publique fédérale est plus centralisée que dans les états et les administrations locales, et les salaires fédéraux sont beaucoup moins sensibles aux conditions du marché du travail local. Dans la fonction publique fédérale, les rémunérations ne varient pas beaucoup d'une région à l'autre, et les augmentations de salaires ont été assez uniformes pour des niveaux de compétences différents. La loi de 1990 relative à la comparabilité de la rémunération des employés fédéraux (loi FEPCA,

5 USC 5301) a été conçue de façon à accroître la flexibilité des rémunérations. Bien que cette loi ne soit pas encore pleinement en vigueur, il est probable qu'elle améliorera la souplesse des rémunérations au niveau régional en fixant des taux de salaire propres aux différentes régions.

En résumé, cette loi stipule que l'augmentation annuelle de salaires des travailleurs relevant du barème général doit être fondée sur l'évolution de l'indice du coût de l'emploi (*Employment Cost Index*) établi au niveau national par le Bureau des statistiques du travail (BST). En outre, aux termes de cette loi, le BST doit, d'ici à 1994, élargir considérablement ses enquêtes auprès des employeurs pour estimer les rémunérations moyennes fédérales et non fédérales par localité. Sur la base de ces enquêtes, un groupe de neuf membres formulera des recommandations concernant la modulation locale des rémunérations au *Pay Agent* du Président. Le *Pay Agent* formulera alors les recommandations finales au Président. Selon la loi, les employés fédéraux en poste dans les régions où les salaires sont élevés bénéficieront d'augmentations de salaire plus importantes, ce qui éliminera progressivement les différences de rémunérations fédérales et non fédérales. Les employés fédéraux en poste dans d'autres régions recevront des augmentations de traitement basées sur l'indice du coût de l'emploi. Le gouvernement a jusqu'en 2004 pour mettre en place progressivement le système de modulation des rémunérations en fonction des conditions locales et pour éliminer les écarts de rémunération entre les employés fédéraux et non fédéraux.

La loi **FEPCA** risque de poser plusieurs problèmes qui devront être suivis de près à mesure qu'elle sera mise en vigueur. Premièrement, l'étude des postes de spécialiste, d'administrateur, de technicien et d'employé de bureau (enquête PATC) réalisée par le BST, qui avec les enquêtes locales sur les salaires du BST doivent constituer la base des ajustements locaux des barèmes de salaire, donnent des résultats qui sont loin de correspondre à ceux d'autres enquêtes, comme la *Current Population Survey* et les recensements qui ont lieu tous les dix ans. En 1991, par exemple, l'enquête PATC est parvenue à la conclusion que la rémunération dans la fonction publique fédérale avait de 22 à 39 pour cent de retard par rapport à la rémunération attachée à des emplois comparables dans le secteur privé, tandis qu'il ressort de nos calculs basés sur la CPS pour 1991 que le salarié moyen titulaire d'un premier diplôme universitaire gagne plus dans la fonction publique fédérale que dans le secteur privé (voir le tableau 1)²³.

Deuxièmement, l'élargissement de la couverture géographique des enquêtes auprès des établissements coûtera cher et, jusqu'à présent, le financement de l'opération n'a été assuré qu'en partie. Le BST estime que l'enquête PATC exigera 15.8 millions de dollars de plus, ce qui sera la plus grande augmentation de crédits, d'une année sur l'autre, jamais enregistrée depuis que le BST existe pour un seul programme de collecte de données (BNA 1991b). Etant donné les critiques dont l'enquête PATC a fait l'objet dans le passé, il faut se demander si cette dépense supplémentaire est justifiée.

Troisièmement, la loi FEPCA prévoit que les ajustements locaux seront effectués sur la base d'un grand nombre mais peu étendues de zones géographiques. Les estimations pour des ajustements régionaux plus importants seraient plus précises et marqueraient certainement une amélioration par rapport au barème national de salaires actuellement en vigueur. Par exemple, la modulation géographique des rémunérations pourrait se faire sur la base des Etats ou des régions, d'autres ajustements étant prévus en fonction de l'importance des agglomérations urbaines à l'intérieur d'un même Etat ou d'une même région. En outre, si l'on se basait sur des régions plus vastes pour définir les zones géographiques, les enquêtes existantes sur les ménages comme la Current Population

Survey ou les recensements pourraient facilement être utilisées pour estimer la rémunération moyenne des travailleurs non fédéraux présentant des caractéristiques comparables plutôt que de devoir effectuer des enquêtes auprès des établissements, **sans** que cela coûte plus cher.

Quatrièmement, pour la **plupart** des employés relevant du barème général, les augmentations seront basées sur la hausse de l'indice du coût de l'emploi. Cette pratique sera source de rigidité car la progression des salaires non fédéraux dans certaines régions sera inférieure à la moyenne. De plus, relever l'ensemble des salaires au barème général à un taux constant entraînera des rigidités d'une catégorie professionnelle à une autre. La loi **FEPCA** contient certaines dispositions visant à remédier à la compression de la structure des salaires, mais reste à voir avec quelle efficacité ces dispositions seront appliquées. Une autre cause **de** rigidité, que n'affectera pas la loi FEPCA, est la soumission des augmentations **de** salaire des travailleurs manuels depuis **1978** à un plafond équivalant au niveau du barème général. Si la situation du marché du travail hors secteur public s'améliore pour les travailleurs manuels, cette pratique risque d'empêcher le gouvernement fédéral de verser des traitements compétitifs.

Cinquièmement, les recommandations du *Puy Agent* ayant été ignorées dans le passé, et il est probable que le Président sera enclin à les ignorer à l'avenir si une autre solution est politiquement plus commode. La loi FEPCA permet au Président de soumettre un autre projet de rémunération en cas d'urgence nationale ou de grave crise économique”.

Au niveau des Etats et des administrations locales, les salaires et les conditions de travail sont de plus en plus **fixés** par voie d'arbitrage. L'arbitrage est une solution attrayante car il contribue à mettre le processus de détermination des rémunérations à l'abri des pressions politiques. Toutefois, les arbitres comparent habituellement la situation des agents publics en poste dans une localité à celle des agents publics qui accomplissent le même travail dans une autre localité pour formuler leurs recommandations (voir Olson et Jarley, 1991). Manifestement, la structure des salaires dans le secteur public ne s'adaptera pas à l'évolution de la situation dans le secteur privé si ce sont d'autres travailleurs du secteur public qui sont pris comme point de comparaison pour ajuster les rémunérations.

L'arbitrage ne comporte aucun aspect inhérent qui devrait déboucher sur une rigidité de la structure **des** rémunérations. Pour faciliter l'adaptation **aux** structures changeantes **des** salaires du secteur **privé**, les arbitres pourraient être encouragés à tenir compte des salaires des travailleurs comparables du secteur privé pour fixer **ceux** des travailleurs du secteur public. Il y a lieu de penser que cette approche sera critiquée, entre autres parce qu'il est difficile d'identifier les travailleurs du secteur privé qui accomplissent un travail comparable. Mais, dans bien des professions, les comparaisons apparaissent aisément. La situation des chauffeurs d'autobus du secteur public, par exemple, pourrait être comparée à celle des chauffeurs d'autobus du secteur privé travaillant à proximité, la situation des éboueurs **du** secteur public pourrait être comparée à celle des éboueurs du secteur privé, etc. Dans des cas plus ambigus, par exemple dans celui des services de police et de lutte contre l'incendie, il y a différentes façons d'identifier des travailleurs comparables dans le secteur privé. L'arbitre pourrait par exemple identifier les professions et les industries dont proviennent les travailleurs du secteur public et les candidats à des emplois **dans** ce secteur. De même, **les** emplois que prennent les travailleurs du secteur public après l'avoir quitté peuvent aider à identifier les emplois comparables. En outre, les arbitres pourraient mettre au point un profil de la formation (**par** exemple des années d'études) et **des** responsabilités requises dans des emplois publics

spécifiques et assimiler la catégorie prise comme point de comparaison aux travailleurs du secteur privé ayant un niveau de formation et des responsabilités semblables.

Enfin, il y a lieu de noter que l'approche qui consiste à baser la rémunération dans le secteur public exclusivement sur une comparaison entre les salaires versés dans les secteurs public et privé n'est pas nécessairement la plus économique. Les conditions de travail et les prestations accessoires sont différentes dans les deux secteurs et varient d'une branche **du** secteur public à l'autre, Habituellement, les comparaisons des **salaires** versés dans le secteur privé ne tiennent pas compte des aspects non salariaux de l'emploi. Or, il est clair que les prestations accessoires et les conditions de travail constituent des éléments importants de la rémunération. Indépendamment des comparaisons de salaires et de prestations **accessoires**, les administrations publiques pourraient s'en remettre à des indicateurs essentiels du **marché du** travail comme le taux de rotation et le taux de candidature **pour** fixer la rémunération **de** leurs employés. Ces indicateurs reflètent l'attrait relatif des aspects aussi bien salariaux que non salariaux de l'emploi dans le secteur public et aussi les conditions économiques différentes qui caractérisent les différentes localités et les divers groupes professionnels.

Appendice technique

Pour tenir compte des changements de la composition de la population active, nous avons utilisé les dossiers de la **CPS** concernant le *Full Year Outgoing Rotation Group* (ORG) pour différentes années, disponibles depuis 1979, ainsi que les CPS de mai 1973 et de mai 1975 pour estimer une série de régressions des salaires²⁴. Ces séries de données indiquent dans quelle branche de l'administration publique un travailleur est actuellement employé, ainsi que les gains hebdomadaires et les heures de travail usuelles par semaine dans cet emploi.

Le taux de salaire horaire est égal au salaire hebdomadaire usuel divisé par les heures de travail usuelles par semaine²⁵. Les salaires correspondant à chaque année ont été convertis en dollars de 1991 en utilisant le déflateur implicite des prix du GNP basé sur les dépenses de consommation des ménages. L'une des limitations de la **CPS** est qu'avant 1991, la version éditée de la variable relative aux gains hebdomadaires usuels n'allait que jusqu'à 999 dollars en dollars courants ; la variable non éditée concernant les gains hebdomadaires usuels ne dépasse pas 1 999 dollars, mais cette information n'est disponible, dans l'échantillon ORG, que pour 1985 et les années suivantes. La procédure ci-après a été utilisée pour pallier à cette limitation. Premièrement, nous avons calculé le taux de salaire horaire logarithmique moyen des travailleurs qui, en 1988, avaient des gains hebdomadaires usuels édités limités en utilisant la variable des gains hebdomadaires non édités. Ce chiffre a alors été affecté à chaque individu dont les gains hebdomadaires édités étaient soumis au plafond susmentionné dans la CPS de 1988. Si le plafond de gains de 1 999 dollars n'exclut que peu de travailleurs dans la version non éditée, cette procédure aboutira à une erreur voisine de zéro dans les régressions. Pour les échantillons ORG de 1979 et de 1983, nous avons converti le montant du plafond en dollars de 1988 et utilisé la répartition de la variable non éditée des gains hebdomadaires à **partir** de 1988 pour extrapoler le taux de salaire horaire logarithmique moyen en dollars de 1988 de ces individus de 1979 et 1983. Comme moins de 0.2 pour cent des travailleurs étaient touchés par le plafond avant la fin des années 70, nous avons ignoré le plafond dans nos échantillons tirés des CPS de mai 1973 et de mai 1975. En 1991, aucun ajustement n'a été fait pour tenir compte du plafond car celui-ci était de 1 999 dollars pour les salaires hebdomadaires édités.

Nous avons divisé l'échantillon en huit sous-échantillons par sexe, par expérience (de 0 à 19 ans et plus de 20 ans d'expérience) et par niveau d'études (12 et 16 ou plus années d'études) pour les secteurs tant privé que public. Pour chaque sous-échantillon, nous avons estimé les équations des salaires par la méthode ordinaire des moindres carrés, comme suit :

$$\ln W_{ijt} = \alpha_{jt} + \beta_{jt} X_{ijt} + \varepsilon_{ijt}$$

où $\ln W_{ijt}$ est le logarithme naturel du taux de salaire horaire, X_{ijt} est un vecteur des caractéristiques personnelles (niveau d'études, deux variables fictives pour la race, une variable repère pour l'expérience, la zone statistique métropolitaine standard (SMSA) et le travail à temps partiel), β_{jt} est un vecteur de coefficients et ε_{ijt} est censé être un terme d'erreur égal à zéro²⁶. L'indice i se réfère aux individus, j au secteur d'emploi (public ou privé) et t à l'année. Ainsi, l'équation des gains a été estimée séparément pour les travailleurs du secteur privé, pour tous les travailleurs du secteur public, pour les agents du gouvernement fédéral, pour ceux des Etats et des administrations locales et par année. Les travailleurs indépendants ont été exclus des échantillons.

Le taux de salaire prédit chaque année **pour** les quatre secteurs (privé, public, fédéral, Etats et administrations locales) a été calculé pour chaque groupe classé par sexe, **par** expérience et par niveau d'études, pour un travailleur hypothétique ayant les caractéristiques suivantes : race blanche, travail à plein temps, résident en milieu urbain, et l'un ou l'autre des deux niveaux d'expérience sélectionnés. Ainsi, nous disposons du salaire prédit avec l'approximation suivante :

$$\hat{W}_{jt} = \exp [\hat{\alpha}_{jt} + \hat{\beta}_{jt}X^0]$$

où X^0 est le vecteur des caractéristiques du travailleur hypothétique. Les salaires moyens estimatifs sont indiqués au tableau 1. Cette approche normalise les comparaisons de salaire pour tenir compte des différences de caractéristiques des travailleurs d'un secteur à un autre à un moment considéré ainsi que des changements de composition de la main-d'oeuvre dans chaque secteur avec le temps.

Notes

1. Nous remercions Matt Downer et David Lee pour leurs recherches et leur précieux concours à la préparation de ce document.
2. Voir Smith (1977) pour une discussion plus détaillée des pratiques de détermination des rémunérations suivies par les administrations publiques.
3. L'ordonnance no. 10988 édictée par le président Kennedy en 1962 a légalisé les négociations collectives dans le cadre de l'administration fédérale, a accordé aux employés fédéraux le droit de s'affilier à des syndicats et de négocier leurs conditions de travail mais non leurs salaires.
4. En 1991, des indemnités de résidence de 8 pour cent ont été accordées aux employés relevant du barème général en poste dans les agglomérations de New York, de Los Angeles et de San Francisco.
5. Ehrenberg et Smith (1991, chap. 13) offrent une analyse intéressante des tendances de l'emploi dans le secteur public aux Etats-Unis.
6. Dans une analyse chronologique détaillée, Freeman (1987) constate également que les travailleurs du secteur public ont tendance, en période d'inflation élevée, à perdre du terrain sur les travailleurs du secteur privé.
7. Les salaires indiqués correspondent à un travailleur à plein temps de race blanche vivant dans une zone urbaine. Les méthodes utilisées pour calculer les données indiquées dans ce tableau sont inspirées de Katz et Krueger (1991). Les années 1973 et 1975 ont été regroupées pour accroître les dimensions de l'échantillon.
8. La discussion porte principalement sur les travailleurs ayant peu d'expérience car la structure des salaires tend généralement à changer plus rapidement dans le cas des nouveaux arrivés sur le marché du travail et parce que les travailleurs peu expérimentés sont plus mobiles et par conséquent plus représentatifs du marché du travail externe.
9. Cette constatation a été documentée par plusieurs chercheurs. Voir par exemple Levy (1989), Blackburn, Bloom et Freeman (1990), Murphy et Welch (1992), et Katz et Murphy (1992).
10. Les chiffres sont ajustés pour tenir compte de plusieurs caractéristiques individuelles qui influent normalement sur les gains, par exemple les années d'expérience professionnelle, la résidence en milieu urbain et la race. Les graphiques sont basés sur des données provenant de la CPS. Pour une description plus détaillée des méthodes suivies, voir Katz et Krueger (1991).

11. En dépit d'un âpre débat public, la rémunération des sénateurs a été portée à 99 400 dollars en 1990 et à 101 900 dollars en 1991, et celle des députés au Congrès à 96 600 dollars en 1990 et 125 100 dollars en 1991. Les émoluments des juges à la Cour suprême ont été portés à 188 600 dollars en 1990 et à 153 600 dollars en 1991,
12. Toutefois, Johnson et Libecap (1989) ont constaté que la progression des salaires dans les agences fédérales, toutes autres choses égales par ailleurs, n'a pas eu de corrélation avec la croissance de l'emploi dans ces agences entre 1980 et 1985.
13. Pour tenir compte des différences de composition de la main-d'oeuvre, nous avons, pour chaque année, fait des estimations au moyen de régressions logarithmiques des salaires horaires pour les travailleurs de 18 à 64 ans. Ces analyses de régressions comportaient les variables de contrôle suivantes : quatre variables fictives pour le niveau d'études ; un quartique pour l'expérience ; des variables fictives pour la race, le sexe, la situation de famille et la résidence en milieu urbain ; et chacune de ces variables de contrôle a été ajustée en fonction du sexe. Nous avons alors calculé, pour les travailleurs de chaque secteur, les valeurs résiduelles représentant les salaires moyens dans chaque Etat et pour chaque année.
14. Dans les régressions, il est imputé à chaque observation une pondération proportionnelle à l'emploi moyen en 1979 et 1989 dans l'Etat et le secteur considérés.
15. Voir Bureau of National Affairs (1991a).
16. Cette section est basée dans une **large** mesure sur Katz et Kureger (1991), où l'on trouvera une description plus détaillée des faits **ayant** servi de base aux conclusions retirées.
17. Dans ses rapports, le groupe de travail de la Commission nationale de la fonction publique (1989) cite plusieurs exemples du ressentiment manifesté par les électeurs à l'égard des employés du secteur public, sentiment qui est probablement, pour une large part, à l'origine de l'opposition aux augmentations des rémunérations dans le secteur public.
18. Les entreprises du secteur privé n'ont pas coutume de procéder à des augmentations uniformes des salaires (voir Groshen, 1990).
19. Voir **Katz** et Murphy (1992), Murphy *et* Welch (1991), Bound et Johnson (1992), Mincer (1991) et Krueger (1992).
20. Pour une confirmation de la stabilité de **la** structure des salaires en Allemagne occidentale, voir Abraham et Hausman (1992).
21. Ce fait, qui s'est produit à Plainsboro, dans le New Jersey, a été rapporté dans *The Trenton Times* du 12 mai 1992. La morosité de l'activité économique évidemment peut contribuer aussi à la longue liste de candidats. Krueger (1988a) présente des indications montrant que le nombre de candidatures aux emplois fédéraux, toutes autres choses égales par ailleurs, est influencé par la différence de rémunération dans la fonction publique fédérale et dans le secteur privé.
22. Nous avons calculé le niveau moyen d'instruction dans la fonction publique fédérale par profession et par Etat sur la base de données micro provenant des dossiers centraux du personnel de l'Office of Personnel Management pour les années 1986 et 1988. Nous avons calculé le niveau moyen de formation des travailleurs du secteur privé dans un Etat sur la base des chiffres provenant de la CPS de 1986 et de 1988. Nous avons calculé les différences de salaires propres à chaque Etat pour les

travailleurs du secteur privé à partir des données provenant de la CPS pour **1986** et 1988 en utilisant un modèle de régression afin de tenir compte des différences de caractéristiques individuelles (par exemple en matière d'études et d'expérience).

23. A la différence de l'enquête **PATC**, Smith (1977), Quinn (1978), Venti (1987), Krueger (1988b) et Moulton (1990) constatent qu'en moyenne, les employés fédéraux gagnent plus que les travailleurs du secteur privé présentant les **mêmes** caractéristiques individuelles.
24. La CPS de mai de chaque année, de **1973** à 1978, contient environ un tiers des observations figurant dans les dossiers concernant le *Full Year ORG*, disponibles depuis 1979. Nous avons regroupé les CPS de mai 1973 et de mai 1975 pour obtenir un échantillon plus vaste. La bande magnétique de **mai** 1974 que nous avons pu consulter ne comportant pas d'informations sur le niveau des administrations publiques considérées nous ne l'avons pas utilisée.
25. **Nous** avons éliminé de l'échantillon les individus qui gagnaient moins de 1.67 dollar l'heure ou plus de 150.00 dollars l'heure. en dollars de 1988.
26. La série de données ne reflète pas l'expérience professionnelle effective. Comme cela est d'usage, nous avons défini l'expérience comme $[(\text{âge}) - (\text{années d'études}) - 6]$. En outre, nous avons spécifié l'élément expérience en tant que fonction repère avec deux termes pour chacun de nos sous-échantillons, avec un point de rupture situé à 10 ans pour le groupe ayant moins de 20 ans d'expérience et à 30 ans pour le groupe ayant plus de 20 **ans** d'expérience.

Bibliographie

- ABRAHAM, Katherine G. et Susan HAUSMAN (1992), "Earnings Inequality in Germany." Document non publié présenté à la conférence du NBER sur les différences et les changements des structures des salaires, Cambridge, MA Quillet).
- BLACKBURN, McKinley, David BLOOM et Richard B. FREEMAN (1990), "The Declining Position of Less-Skilled American Males." Dans G. Burtless (éd.), *A Future of Lousy Jobs?* Washington, DC : The Brookings Institution, 31-67.
- BORJAS, George J. (1980), "Wage Determination in the Federal Government : The Role of Constituents and Bureaucrats." *Journal of Political Economy* **88** (décembre) : 1110-1147.
- BOUND, John et George JOHNSON (1992), "Changes in the Structure of Wages During the 1980s : An Evaluation of Alternative Explanations," *American Economic Review* **82**, no. 3, (juin) : p.371-392.
- BROWN, Charles et James MEDOFF (1988), "Employer Size, Pay, and the Ability to Pay in the Public Sector." Dans R. Freeman et and C. Ichniowski (éds.), *When Public Sector Workers Unionize*. Chicago : University of Chicago Press, pp. 195-217.
- BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS (1991a), *Government Employee Relations Report*. (7 octobre) : p.1295.
- BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS (1991b), *Government Employee Relations Report*. (11 février) : pp.152-53.
- CARD, David (1991), "The Effects of Unions on the Distribution of Wages : Redistribution of Relabelling?" Université de Princeton, Industrial Relations Section W.P. No. 287 (juillet).
- DAVIS, Steven J. (1992), "Cross-Country Patterns of Change in Relative Wages", NBER Working Paper no. 4085, Cambridge, MA.
- DAVIS, Steven J. et John HALTIWANGER (1991), "Wage Dispersion between and within U.S. Manufacturing Plants, 1963-1986." *Brookings Papers on Economic Activity*.
- EDIN, Per-Anders et Bertil HOLMLUND (1992), "The Swedish Wage Structure : The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy." Document non publié, présenté à la conférence du NBER sur les différences et les changements des structures des salaires, Cambridge, MA Quillet).
- EHRENBERG, Ronald G. et Robert S. SMITH (1991), *Modern Labor Economics*. New York : Harper Collins Publisher, quatrième édition.

- FARBER, Henry S. et Alan B. JSRUEGER (1992), "Union Membership in the United States : The Decline Continues." Document non publié. Université de Princeton.
- FREEMAN, Richard B. (1986), "Unionism Comes to the Public Sector," *Journal of Economic Literature* 24 (mars) : pp. 41-86.
- FREEMAN, Richard B. (1980), "Unionism and the Dispersion of Wages." *Industrial and Labor Relations Review* 34 (octobre).
- FREEMAN, Richard B. (1987), "How do Public Sector Wages and Employment Respond to Economic Conditions?" Dans D. Wise (éd.), *Public Sector Payrolls*. Chicago : University of Chicago Press, 1987, pp.183-207.
- GOLD, Steven D. et Sarah RITCHIE (1991), "Compensation of State and Local Employees : Sorting out the Issues." Manuscrit non publié. State University of New York at Albany.
- GROSHEN, Erica L. (1990), "Employers, Occupations, and Wage Inequality in Three Cities 1957-1989 Another Piece of the Puzzle." Miméographie, Federal Reserve Bank of Cleveland.
- GREGORY, Robert et Frank VELLA (1992), "Aspects of Real Wage and Employment Changes in the Australian Male Labour Market." Document non publié présenté à la conférence du NBER sur les différences et les changements des structures des salaires, Cambridge, MA (juillet).
- JOHNSON, Ronald et Gary LIBECAP (1989), "Agency Growth, Salaries and the Protected Bureaucrat," *Economic Inquiry* 27 (juillet) : pp.431-452.
- KATZ, Lawrence F. et Alan B. KRUEGER (1991), "Changes in the Structure of Wages in the Public and Private Sectors." *Research in Labor Economics* 12, publié sous la direction de Ronald G. Ehrenberg. Greenwich, CT : JAI Press : pp. 137-172,
- KATZ, Lawrence F. et Gary W. LOVEMAN et David G. BLANCHFLOWER (1992), "A Comparison of Changes in the Structure of Wages in Four OECD Countries." Document non publié présenté à la conférence du NBER sur les différences et les changements des structures des salaires, Cambridge, MA (juillet).
- KATZ, Lawrence et Kevin MURPHY (1992), "Changes in Relative Wages, 1963-1987 : Supply and Demand Factors," *Quarterly Journal of Economics*, 107 (février) : pp.35-78.
- KRUEGER, Alan B. (1988a), "The Determinants of Queues for Federal Jobs." *Industrial and Labor Relations Review* 41 (juillet) : pp.567-581.
- KRUEGER, Alan B. (1988b), "Are Public Sector Workers Paid More than Their Alternative Wage? Evidence from Longitudinal Data and Job Queues." Dans *When Public Sector Workers Unionize*, publié sous la direction de R. Freeman et B. Ichniowski. Chicago : University of Chicago Press.
- KRUEGER, Alan B. (1992), "How Computers Have Changed the Wage Structure." A paraître dans *Quarterly Journal of Economics*.
- LEVY, Frank (1989), "Recent Trends in U.S. Earnings and Family Incomes," *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 4, Olivier Blanchard et Stanley Fischer, éds. Cambridge, MA : MIT Press.

- LEVY, Frank (1990), "Long Run Trends in Administrative Compensation". *College and University Personnel Association Journal* 41, No. 2 (été) : pp.11-20.
- MINCER, Jacob (1991), "Human Capital, Technology, and the Wage Structure : What Do Time Series Show?" NBER Working Paper no. 3581, (janvier).
- MOULTON, Brent R. (1990), "A Reexamination of the Federal-Private Wage Differential in the United States." *Journal of Labor Economics* 8 (avril) : pp.270-293.
- MURPHY, Kevin M. et Finis WELCH (1991), "The Role of International Trade in Wage Differentials," dans M. Koster (éd.), *Workers and Their Wages*. Washington, D.C. : American Enterprise Institute : pp.39-69.
- MURPHY, Kevin M. et Finis WELCH (1992), "The Structure of Wages," *Quarterly Journal of Economics*, CVII (février) : pp.285-326.
- NATIONAL COMMISSION ON THE PUBLIC SERVICE (1989), "Leadership in America : Rebuilding the Public Service". Task Force Reports. Washington DC : NCPS.
- OLSON, Craig and Paul JARLEY (1991), "Arbitrator Decisions in Wisconsin Teacher Wage Disputes." *Industrial and Labor Relations Review* 44, no. 3, (avril) : pp.536-547.
- QUINN, Joseph (1979), "Wage Differentials among Older Workers in the Public and Private Sectors." *Journal of Human Resources* 14 (hiver) : pp.41-62.
- SMITH, Sharon P. (1977), *Equal Pay in the Public Sector : Fact or Fantasy*. Princeton, NJ : Industrial Relations Section Monograph.
- U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1987), "Pay, Recruitment, and Retention of Federal Employees." Report no. GGGD-87-37. Washington, D.C.
- VENTI, Steven F. (1987), "Wages in the Federal and Private Sectors." In *Public Sector Payrolls*, publié sous la direction de David A. Wise. Chicago : University of Chicago Press.

Chapitre 4

LES LOGIQUES PROPRES AUX SYSTÈMES CENTRALISÉS DE DÉTERMINATION DES SALAIRES DANS LE SECTEUR PUBLIC ET LEURS IMPLICATIONS

par Dominique Meurs

Introduction

Pratiquement tous les pays ont recherché dans les années 80 à limiter la croissance des dépenses de l'État et ont mené de ce fait **une** politique de recherche de compression des coûts salariaux. On peut se demander si des pays caractérisés par une forte unité du système de rémunération dans la fonction publique et par des négociations salariales conduites **au** niveau central sont plus aptes que les autres à mettre en oeuvre ces contraintes macro-économiques. Dans ce texte, nous centrerons l'analyse sur trois pays de *ce* type : la France, l'Allemagne et l'Italie.

La décélération des coûts salariaux, lorsqu'elle a été effective, a fait surgir des dysfonctionnements micro-économiques (difficultés de recrutement pour certaines catégories de personnel, départs du secteur public, qualités et quantités des services publics offerts). Pour les gouvernements, en particulier en France, la ligne politique de "rigueur budgétaire" est apparue de plus en plus difficile à poursuivre sans changement structurel. Les thèmes de flexibilisation et d'individualisation des rémunérations, de modernisation du secteur public sont devenus des enjeux de négociations et/ou d'expériences locales.

Dans ce texte, nous exposerons dans un premier temps les principales caractéristiques de ces systèmes centralisés afin d'identifier les zones de rigidités et de souplesses. Nous verrons ensuite les politiques salariales mises en oeuvre dans les années 80 et les instruments utilisés **pour** maîtriser la croissance des coûts salariaux. Enfin, nous examinerons les réformes et expériences en cours et les capacités de ces systèmes à intégrer certaines formes de flexibilité.

Les caractéristiques des systèmes centralisés de rémunération publique

La structure des rémunérations

L'existence d'une grille de rémunération **qui** définit un traitement de base correspondant à un échelon hiérarchique ne suffit pas à caractériser les traitements dans la fonction publique dans la mesure où des grilles similaires existent dans les branches du secteur privé. Ce qui fait la singularité des systèmes de paiement publics examinés ici c'est l'affirmation que le traitement versé

aux fonctionnaires n'est pas directement lié au travail effectué mais à sa position hiérarchique, le fait que les grilles de rémunération s'appliquent sur tout un territoire et sur un ensemble de personnes qui dépasse largement un groupe professionnel, et enfin la corrélation étroite entre l'ancienneté et l'échelon indiciaire atteint.

Dans les trois pays considérés, de telles grilles fixent pour de très larges groupes la rémunération indépendamment de toute appréciation qualitative du travail effectué par les individus. La philosophie sous-jacente à ces systèmes est la recherche d'une forme d'équité interne : le traitement est normalement indépendant du poste occupé à qualification et ancienneté égales. Néanmoins cette uniformité va être battue en brèche par différents facteurs : difficultés locales de recrutement, puissance syndicale de certains départements ministériels ou services, etc ; les différences entre traitements de fonctionnaires de grade équivalent vont s'expliquer principalement par le ministère ou le secteur de rattachement. Elles seront très réduites en Allemagne, et plus marquées en France et en Italie.

La rémunération des fonctionnaires en Allemagne

Compte-tenu du caractère fédéral de l'Etat allemand, les agents de l'Etat vont se répartir principalement en trois niveaux : l'Etat fédéral (environ 10 pour cent des agents publics), les Länder (55 pour cent) et les municipalités (35 pour cent). Néanmoins le système de rémunérations est unifié et s'applique à l'ensemble des agents publics.

Une distinction importante dans l'analyse des traitements est celle entre les fonctionnaires proprement dits (*Beamte*) et les contractuels, employés (*Angestellte*) et ouvriers (*Arbeiter*). Les *Beamte* sont régis par un statut particulier : ils bénéficient d'une garantie d'emploi et de retraite ; mais ils n'ont pas le droit de grève et leurs traitements ne sont pas discutés lors de négociation collective. Les *Beamte* représentent 41 pour cent des agents de l'Etat, mais sont surtout présents dans les *Länder* (tableau 1).

Tableau 1. **Répartition des agents publics en Allemagne (1988)**

	<i>Beamte</i>	<i>Angestellte</i>	<i>Arbeiter</i>	Total	%
État fédéral	115 700	103 200	113 600	332 500	7.61
<i>Länder</i>	1 064 000	638 200	202 400	1 914 600	43.80
Communes	160 100	715 300	451 600	1 327 000	30.36
Chemins de fer	155 000	6 400	107 300	268 700	6.15
Postes	319 000	51 200	157 800	528 000	12.08
Total	1 813 800	1 524 300	1 032 700	4 370 800	100
7c	41.50	34.87	23.63	100	

Source : "Les fonctions publiques de l'Europe des 12". *Revue française d'administration publique*, IIAP, n°55 juillet-sept 90.

Les agents contractuels de l'Etat n'ont normalement pas le droit d'exercer des tâches de souveraineté. Ils ont un statut semblable au secteur privé, avec en particulier le droit de négocier les augmentations salariales. Dans la pratique, les différences de statut se sont estompées ; on trouve des *Beamte* et des *Angestellte* à des postes semblables, surtout dans les municipalités ; la garantie d'emploi est accordée après 15 ans d'ancienneté aux employés et ouvriers ; les grilles de rémunération sont similaires à celle des *Beamte*.

La rémunération du fonctionnaire allemand dépend d'abord du salaire de base et de l'ancienneté. Ces deux éléments combinés déterminent le traitement principal en fonction d'une grille de salaire. Il existe quatre grilles de traitement, une pour les fonctions de responsabilité (échelle B), une pour les professeurs universitaires (échelle C), une pour les magistrats (échelle R), enfin une pour le reste du personnel (échelle A). A partir de la définition d'un niveau de qualification (par exemple **A3** pour agent de sécurité, **A8** pour infirmière en chef) et du nombre d'années d'ancienneté, on lit directement dans un tableau le traitement principal.

L'échelle **A** est elle-même subdivisée en quatre sous-secteurs :

- **A1-A4** : service simple ;
- **A5-A8** : service moyen ;
- **A9-A12** : service élevé ;
- **A13-A16** : service supérieur,

Cette distinction est importante dans la mesure où, pour une grande partie des fonctionnaires, et particulièrement ceux situés dans les communes, va s'appliquer un système de plafonnement des promotions. Ne peuvent passer à l'échelon supérieur qu'un pourcentage limité du groupe immédiatement en dessous (par exemple, le nombre de fonctionnaires de rang **A11** est limité à **30** pour cent du groupe **A10**, ceux de rang **A12** à **12** pour cent du groupe **A11**, ceux de rang **A13** à **4** pour cent du groupe **A12**)¹.

A ces éléments de base s'ajoutent une prime ministérielle pour les fonctionnaires des ministères fédéraux et des Lander, une prime annuelle de congé, des primes en fonction de la situation maritale et familiale et pour quelques fonctionnaires des primes supplémentaires liées au type de travail effectué (pour les informaticiens par exemple).

L'uniformité du système est extrêmement poussée puisque les rémunérations sont déterminées au niveau central et que, rappelons-le, les grilles décrites ci-dessus s'appliquent indifféremment à tous les fonctionnaires, qu'ils relèvent de l'Etat fédéral, des Lander ou des communes. Cette politique est issue d'expériences malheureuses dans les années 60 où les Lander les plus riches pratiquaient des salaires plus attractifs et créaient des distorsions considérées comme injustifiées'.

La rémunération des fonctionnaires en France

Le cas français apparaît plus complexe et plus touffu que le système allemand, tout en possédant une volonté forte de cohérence interne. Le système décrit ci-dessous concerne les trois

fonctions publiques (fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière), soit environ 4,5 millions de personnes (tableau 2).

Tableau 2. Répartition des agents publics en France (1990)

Effectifs fonction publique d'Etat (dont effectifs civils)	2 674 600 ^(a) 2 376 600 ^(a)
Effectifs fonction publique territoriale	1 200 000 ^(b)
Effectifs fonction publique hospitalière	715 000 ^(b)
Total	4 589 600

Sources :

a) D. CARRE, "Annales statistiques de la fonction publique", *INSEE Résultats*, n°169-170, mars 1992.

b) CERC, *Constat de l'évolution récente des revenus en France, 1988-1991*, n°103, 4ème tr 1991.

Comme en Allemagne, le traitement d'un fonctionnaire se compose d'un traitement principal qui inclut l'ancienneté acquise, et de différents compléments : compléments familiaux, compléments de résidence (au maximum **3** pour cent du traitement) et diverses primes. Trois différences majeures séparent le système français du système allemand :

Le traitement principal de chaque fonctionnaire est déterminé en fonction d'un indice, la valeur en francs du point d'indice étant commune à l'ensemble de la fonction publique. Mais, contrairement à l'Allemagne, il existe une multiplicité de grilles de rémunération. En effet, pour chaque corps de fonctionnaire³, est défini un profil de carrière, avec les anciennetés requises pour passer à un échelon supérieur et éventuellement des conditions particulières pour progresser dans l'échelle indiciaire (par exemple, passage d'examen professionnel). Le déroulement d'une grille peut donc être différent d'un corps de fonctionnaires à l'autre⁴. La division en quatre catégories, A (postes de responsabilité et de conception), B (fonctions d'application), C (exécutants spécialisés), D (exécutants non spécialisés) fixe l'indice minimal et maximal, mais la progression prévue peut être plus ou moins rapide. Cela signifie qu'à un même indice peut correspondre des durées d'ancienneté différentes. En d'autres termes, l'ancienneté n'aura pas la même valeur dans toute la fonction publique, à point de départ identique.

Comme dans le cas allemand, des plafonnements sont prévus dans la plupart des corps limitant l'accès aux grades supérieurs à une proportion donnée de l'ensemble (règle appelée "pyramidage"). Pour illustrer ces règles, examinons la carrière⁵ de la catégorie B type (secrétaire administratif, contrôleur, etc.). Le début de carrière est fixé à l'indice 279. Le premier grade s'étend de l'indice 279 à 457 ; le deuxième est limité à 25 pour cent des effectifs du premier grade et va de **344** à **483**. Enfin le dernier grade ne peut concerner que 15 pour cent des effectifs du corps et va de 369 à 508, soit **82** pour cent de plus qu'en début de carrière.

L'utilisation d'un indice commun et de procédures similaires facilite la comparaison des traitements entre les fonctionnaires et occasionne des revendications de parité dans cet ensemble par

ailleurs diversifié, Un avantage accordé à un corps de fonctionnaires est étendu automatiquement ou risque d'être revendiqué par les fonctionnaires dont la grille est voisine⁶.

Contrairement à l'Allemagne, les primes (hors indemnité de résidence et supplément familial) sont largement répandues et composent en moyenne **14** pour cent du traitement net en 1990. Leur attribution dépend principalement du ministère de rattachement et de l'ancienneté acquise et non de critères personnels. Elles ont une très forte variance et contribuent ainsi à différencier le traitement des fonctionnaires à indice égal. **20** pour cent **des** agents ont un taux de prime inférieur à **2** pour cent (principalement les enseignants) ; **10** pour cent ont un taux de prime supérieur à **29** pour cent⁷.

La rémunération des fonctionnaires en Italie

La situation italienne se distingue des cas précédents par un changement considérable du système de paiement dans les années 80 qui a concerné la quasi-totalité des employés publics (**3,1** millions) (tableau **3**).

Les réformes des années 80 (loi no312 du **11** juillet **1980**, loi cadre **no93** sur l'emploi public du **29** mars 1983) ont modifié les dispositions antérieures sur deux grands points :

- Une réorganisation des négociations collectives, avec comme objectif de donner une plus large place à l'expression des contraintes budgétaires de l'Etat.
- Un abandon du système hiérarchisé de carrière, jugé beaucoup **trop** complexe (qualifié de "jungle des traitements et **des** normes*") et injuste, par l'ampleur des disparités entre personnel aux tâches identiques selon l'administration dont ils dépendaient, au profit d'un système unifié fondé sur les qualifications effectivement requises. Pour cela ont été défini des profils professionnels, regroupés eux-mêmes en qualifications fonctionnelles (initialement huit prévues ; certains secteurs ont défini jusqu'à **11** qualifications fonctionnelles).

D'après ces réformes, les qualifications fonctionnelles ne sont pas reliées à l'ancienneté ; en théorie, l'accession à une qualification supérieure ne peut se faire que par concours (interne ou externe). Le système de carrière avec promotions n'est maintenu que pour certaines catégories de cadres supérieurs. Dans la pratique, l'abandon de l'ancien principe de la carrière n'a **été** réalisé que partiellement. Par dérogations ou par des clauses spécifiques dans certaines conventions collectives, le passage d'une qualification à l'autre en fonction de l'ancienneté a été reconstitué pour environ **40** pour cent des fonctionnaires⁹.

La rémunération du fonctionnaire italien (comme de l'ensemble des salariés) est composée de plusieurs éléments, à savoir :

- le minimum salarial déterminé dans les négociations nationales correspondant à chaque qualification fonctionnelle ;
- une indemnité d'indexation sur le coût de la vie, analogue **au** mécanisme du secteur **privé** ;
- les primes d'ancienneté ;
- différentes primes.

Tableau 3. Répartition des agents publics en Italie (1987)

Secteur	Employés compris dans le champ d'application de la loi-cadre sur l'emploi public		Employés non compris dans le champ d'application de la loi-cadre sur l'emploi public	
	Total	Taux fem.	Total	Taux fem.
Ministères	261 637	97 143	18 957 (a)	2 511
Organismes publics non économiques	77 482	32 744	2 566 (b)	226
Organismes locaux	692 477	257 034	28 956 (e)	7 826
Entreprises autonomes de l'Etat	299 428	93 895	1 286 (c)	67
Unités sanitaires locales	632 630	332 188		
Centres de recherche	15 573	5 132	236 (b)	56
Ecoles	1 061 307	(f)		
Universités	63 168	26 189	27 168 (d)	4 888
Armées			288 471	
Autres organismes			86 088	3 363
TOTAL	3 103 882	(f)	543 728	18 937

a Magistrats, dirigeants

b Dirigeants

c Dirigeants

d Professeurs d'universités, dirigeants

e **Employés des régions avec un statut spécial et des provinces autonomes de Trento et Bolzano**

f Données non disponibles

Source : Carlo DELL'ARTNGA, "La régulation des salaires en Italie", dans SILVESTRE J.J., ed., *La régulation des salaires dans le secteur public : essai de comparaison internationale*, BIT, Genève 1993.

Le minimum salarial et l'indemnité du coût de la vie représentent la quasi-totalité du traitement (de 80 à 96 pour cent du salaire total), à la différence du secteur privé où ces deux éléments composent environ 60 pour cent du salaire total. En effet, environ un quart des salaires dans le secteur privé est négocié au niveau de l'entreprise ou fixé directement par le chef d'entreprise. Il n'existe aucune composante de cette sorte pour le secteur public".

Comme en France, les primes (compétences "accessoires") varient considérablement d'un secteur à l'autre, sans que leur attribution corresponde à une appréciation individuelle des performances.

On notera que, comme dans le cas allemand, l'ancienneté est directement lisible dans la feuille de paye (contrairement à la France où il faut connaître la grille propre au fonctionnaire pour

avoir une estimation de son ancienneté). Par ailleurs, il y a une dissociation entre l'évolution du traitement et la prise en compte de l'inflation, ce qui aura des conséquences sur l'évolution de la structure des rémunérations et sur la conduite des négociations salariales (cf. *infra*).

Comment évoluent les rémunérations ?

La rémunération d'un fonctionnaire évolue soit en raison de facteurs individuels (avancement à l'ancienneté, promotion interne, changement de zone de résidence ou de charges familiales entraînant des changements de primes ou d'indemnités), soit automatiquement (mécanismes d'indexation, par exemple en Italie), soit en raison de mesures collectives (négociations salariales au niveau central ou d'un secteur, mesures unilatérales du gouvernement).

Dans ce paragraphe, nous nous attacherons à la manière dont sont conduites les négociations salariales dans la mesure où les autres facteurs d'évolution des rémunérations sont largement déterminés par les textes réglementaires. Dans les trois pays examinés, les négociations salariales sont très centralisées. Pour l'Allemagne et la France, les discussions vont affecter les rémunérations de l'ensemble des agents publics ; en Italie, les négociations se passent également au niveau de l'État mais le secteur public est divisé en huit branches pour lesquelles les augmentations des salaires de base sont négociées séparément.

Dans le cas de l'Allemagne, la détermination des salaires est faite au niveau central et doit tenir compte de deux facteurs : l'équilibre entre les exigences budgétaires au niveau fédéral et les besoins de recrutement des communes et des Länder, parfois prêts à pousser vers le haut les salaires ; la cohérence entre la situation des Beamte, qui n'ont pas le droit de négocier, et celle des contractuels.

Pour ces derniers, les mécanismes de négociation sont analogues au secteur privé, à ceci près qu'aux syndicats d'employés est confrontée une coalition d'employeurs représentant les trois niveaux : le niveau fédéral, avec le ministre de l'Intérieur responsable de la conduite de la négociation et le ministre des Finances, garant de l'application budgétaire ; le niveau *des Länder* (*Tarifgemeinschaft Deutscher Länder*) ; et le niveau municipal (*Vereinigung des Kommunalen Arbeitgeberverbände*). En règle générale, ces trois niveaux ne négocient pas séparément, ce qui suppose une coordination préalable et un consensus pas toujours facile à atteindre. Du côté des employés, les principaux syndicats de fonctionnaires participant aux discussions sont la Confédération des syndicats allemands (DGB) et ses syndicats adhérents, et la DAG.

Les accords, conclus annuellement ou parfois pour une période plus longue (18 mois), déterminent un pourcentage d'augmentation et éventuellement du montant de la prime de congé. Notons que ce pourcentage s'appliquera uniformément à l'ensemble de la grille des traitements des contractuels (employés et ouvriers) ; des mesures en faveur des bas salaires peuvent néanmoins être prises.

Depuis l'échec des négociations en 1974 qui avait conduit à une grève de trois jours, une commission d'arbitrage paritaire a été mise en place. Elle est présidée par un médiateur dont le vote est décisif. Cette commission a été sollicitée quatre fois depuis 1976 et, sauf en 1992, son avis a

toujours été suivi. Le pourcentage d'augmentation négocié par les contractuels est appliqué ensuite à peu près tel quel aux *Beamte*, par voie réglementaire.

Dans cette organisation des négociations, deux points apparaissent cruciaux :

- L'accord négocié centralement est appliqué à tous les agents de l'Etat. Compte tenu de l'homogénéité du système de paiement, c'est le seul moyen d'évolution des rémunérations (sauf promotion interne ou changement individuel de la situation familiale). Il n'y a **pas** de possibilité pour un groupe professionnel donné de faire bouger la hiérarchie des salaires. Par conséquent il n'existe pas de procédures pour prendre en compte **les** changements micro-économiques du marché du travail.
- Le calendrier des négociations va jouer sur la manière dont les négociations se déroulent. Ainsi, en 1992, les négociations dans le secteur public ont précédé les autres branches et ont servi de signal sur la politique du gouvernement ; cela explique en partie la fermeté affichée par le gouvernement allemand et l'échec de la commission d'arbitrage''. En effet, sans qu'il y ait formellement de lien entre les augmentations publiques et privées, les résultats obtenus dans une branche servent de référence pour les autres.

L'articulation avec les décisions prises pour les *Beamte* est également importante. En règle générale, les négociations avec les contractuels précèdent les augmentations des fonctionnaires ; les contractuels servent donc de "leader" dans ce domaine. Au milieu des années 80, il y eut un essai de bouleverser cet ordre et de fixer les augmentations pour les *Beamte* avant les négociations collectives avec les contractuels. Cela faisait des *Beamte* le secteur leader pour l'ensemble du public et la référence pour le secteur privé, avec le risque pour le gouvernement de ne pouvoir imposer ses vues dans les négociations du secteur public et donc de mécontenter les fonctionnaires. Cette situation a de plus suscité l'opposition des syndicats, car cela fermait l'espace des négociations, aussi le calendrier habituel a été repris¹².

En France, la procédure est apparemment très proche : les négociations sont normalement **annuelles**¹³ et concernent tous les agents publics dont la rémunération est indiciaire. Elles se tiennent entre le ministre de la Fonction publique assisté **par** le ministre du Budget pour les employeurs et les syndicats représentatifs pour les fonctionnaires. A l'issue des négociations est généralement définie une nouvelle valeur du point d'indice, avec éventuellement un calendrier des hausses futures, donc une variation du traitement principal de tous les agents publics. Sauf mesures spéciales en faveur des bas salaires ou d'un corps particulier (par exemple revalorisation du traitement des instituteurs entre 1983 et 1988), il n'y a pas de changement dans la hiérarchie des rémunérations.

Notons que les résultats des négociations qui figurent sur un document appelé "relevé de conclusions" n'engage pas juridiquement le gouvernement. Il faut un décret pour fixer la nouvelle valeur du point d'indice et il est arrivé que le calendrier des hausses défini dans un accord ne soit pas respecté". Si aucun accord n'a été signé, les changements de la valeur du point d'indice sont Unilatéralement décidés par le gouvernement.

Les négociations en France ont pour originalité de se donner comme enjeu central l'évolution de **la** masse salariale, décomposée en cinq facteurs" :

- effet des mesures générales (à savoir variation de la valeur du point d'indice) ;
- effet des mesures catégorielles ou des primes nouvelles.

Ces deux premiers effets représentent l'évolution de la masse salariale à activité, structure et effectif constants.

- ensemble des effets de carrière (ancienneté, promotion), appelé GVT positif (glissement, vieillissement, technicité) ;
- effet des entrées et des sorties, négatif puisque les salaires de départ sont **en** moyenne plus élevés que les salaires d'entrée ;
- effet de 5 variations de l'effectif annuel moyen.

Au cours des années 80, le gouvernement ayant progressivement mis en avant la maîtrise de la croissance de la masse salariale (à effectif constant), sa capacité de négociation a été limitée par les effets mécaniques liés à l'ancienneté ou à la qualification de la main d'oeuvre. L'enjeu des discussions a été de faire admettre aux partenaires sociaux que la progression salariale liée à l'ancienneté ou aux mesures catégorielles devait être prise en compte, au moins en partie, dans la croissance négociée de la masse salariale. La centralisation des négociations, la non-obligation pour l'Etat de parvenir à un accord ont rendu cette politique possible au prix de fortes tensions sociales (*cf. infra*).

Une telle démarche, à savoir se donner un plafond d'augmentation de la masse salariale, a été tentée **en** Italie mais les structures mêmes des négociations rendent plus difficiles la prise en compte de cette limite et ce pour deux raisons :

- Depuis les années **70**, un système de négociation collective dans le secteur public s'est développé, système codifié par la loi-cadre de 1983. Les négociations salariales ont lieu par grands secteurs¹⁶, chacun ouvrant tous les trois ans des négociations sur les salaires minimaux menées au niveau central. Ces négociations sont précédées d'un accord intersectoriel fixant un plafond d'augmentation en fonction des contraintes budgétaires établies par le gouvernement. Ces considérations ne peuvent cependant pas avoir la même force dans les négociations sectorielles qu'au niveau central. Chaque secteur négociant pour son propre compte les salaires de base le concernant, **si** l'un négocie un meilleur accord, les autres en feront état dans les négociations suivantes, entraînant l'ensemble dans une spirale d'augmentations d'un secteur à l'autre.
- La forme même des rémunérations n'est pas propice à un raisonnement en masse salariale. On a vu en effet que l'indexation et la prime d'ancienneté étaient nettement distinguées du traitement de base. C'est celui-ci qui est l'enjeu des discussions ; dans le cas français, cela reviendrait à ne discuter que de la croissance de la valeur du point en termes réels. Il n'y a donc aucun instrument qui permette de faire intervenir directement la totalité de la masse salariale dans la discussion.

Les "flexibilités" dans ces systèmes

Apriori, les systèmes décrits ci-dessus sont extrêmement rigides dans la gestion de la main-d'oeuvre. Le nombre de postes budgétaires est déterminé par ministères ou secteurs dans les lois de

finances ; les recrutements se font en principe sur concours en France et en Italie, avec des délais inévitables entre le moment où les besoins en main-d'oeuvre apparaissent et celui où les postes sont pourvus ; les règles salariales laissent peu de place aux ajustements locaux. Nous essaierons ici de recenser quelques moyens utilisés pour concilier la détermination des emplois au niveau central et les besoins locaux.

En France, l'Etat peut faire appel à du personnel non titulaire, ce qui regroupe une grande variété de situations juridiques (contractuels, auxiliaires, vacataires, etc. à temps plein ou partiel) pour faire face à des besoins temporaires de main-d'oeuvre ou pour recruter **du** personnel spécialisé (informaticiens, statisticiens). Cette possibilité existe aussi en Italie, compensant la rigidité du recrutement par Concours.

Par rapport aux fonctionnaires titulaires, la différence majeure tient à l'absence de garantie d'emploi et de carrière. C'est surtout dans l'enseignement que l'on trouve en France ce personnel auxiliaire, engagé directement sur diplôme par les rectorats, pour répondre aux pénuries locales dans certaines disciplines¹⁷.

Périodiquement l'Etat réaffirme que la condition normale d'accès au secteur public est le concours et procède à des titularisations de contractuels". Au cours des années 80, le nombre de non-titulaires décroît, la part des non-titulaires passant de 21 pour cent des effectifs publics (regroupant les trois fonctions publiques) à environ 18 pour cent". Cette tendance est stoppée à la fin des années 80 avec une embauche accrue de personnels de remplacement ou de renfort employés pour **des** durées limitées et/ou à temps partiel". Cela indique clairement le rôle de flexibilité externe rempli par ces embauches, tout à fait analogue à ce que l'on observe dans les entreprises du secteur privé lorsqu'elles minimisent leurs effectifs permanents et utilisent du personnel temporaire pour absorber les variations d'activité.

En Allemagne, c'est dans les procédures d'entrée dans la fonction publique que l'on trouve une certaine souplesse et donc une capacité d'adaptation aux besoins locaux. Par rapport à l'Italie et la France, la fonction publique allemande se distingue par la diversité des modalités d'embauche et l'absence de concours de recrutement (sauf exceptions). Les procédures d'embauche des fonctionnaires sont à la fois décentralisées et en plusieurs étapes. **A** la fin de ses études, le candidat suit un stage préparatoire (entre six mois et trois ans selon la catégorie) avant de passer un examen. Le succès à cet examen lui permet de présenter sa candidature ; en cas de recrutement, il doit encore attendre entre un et trois ans avant d'être titularisé²¹. Il est important de noter que la décision finale de recrutement revient à l'administration concernée qui n'est pas tenue de choisir le candidat classé premier à l'issue des examens. S'il existe des risques de subjectivité et de partialité (dénoncés dans un rapport de la Cour fédérale des comptes en 1987), le procédé présente l'avantage d'une meilleure adéquation entre le profil spécifique du poste et le candidat embauché. La durée de la procédure de recrutement est aussi un garant de la stabilité du personnel. On notera qu'un des volets de la réforme de la Poste fédérale allemande est de mettre l'accent sur la personnalisation dans le recrutement de personnel qualifié, avec des incitations financières pour les candidats, des aides financières pour les élèves et étudiants, enfin par une habilitation des entreprises de la Poste à assurer des formations²².

Cette autonomie dans le recrutement est un aspect important de la gestion du personnel pour les collectivités locales. Elle est complétée pour ces dernières par une plus grande souplesse dans le

déroulement de carrière, surtout pour les **contractuels**²³. Toutefois cette flexibilité interne est loin d'être généralisée et constitue un des sujets de réflexion sur la modernisation du secteur public.

Les ruptures des années 80

La plupart des Etats ont essayé de mener des politiques de maîtrise des dépenses budgétaires et ont par conséquent cherché à ralentir la croissance de leurs coûts salariaux. Trois grands types de moyens peuvent être envisagés :

- Soit déplacer les frontières entre le secteur public et le secteur privé par des privatisations. Contrairement à la Grande-Bretagne, les services publics des trois pays étudiés n'ont en général, pas été privatisés. Les privatisations en France se sont effectuées dans le secteur public concurrentiel et ont touché des salariés déjà sous un régime de droit privé. En Italie, le débat sur les privatisations s'est déplacé sur la façon d'introduire des méthodes de gestion privée dans les pratiques publiques.
- Soit réduire systématiquement les effectifs ou tout au moins ralentir les recrutements.
- Soit peser sur les évolutions salariales pour contrôler la croissance de la masse salariale. Dans le cas de la France, **qui** a poussé le plus loin cette logique, le débat autour des négociations salariales s'est orienté sur le choix d'une norme équitable de progression des salaires. Dans le cas de l'Italie et de l'Allemagne, ce sont plutôt les difficultés de recrutement, surtout de personnel qualifié, qui ont suscité des réflexions.

Dans un premier temps, nous donnerons des éléments sur les évolutions en terme d'effectifs et de coûts salariaux. Nous verrons ensuite les grandes conséquences sur la structure des salaires. Enfin nous examinerons les principales difficultés auxquelles se heurtent les fonctions publiques des pays considérés.

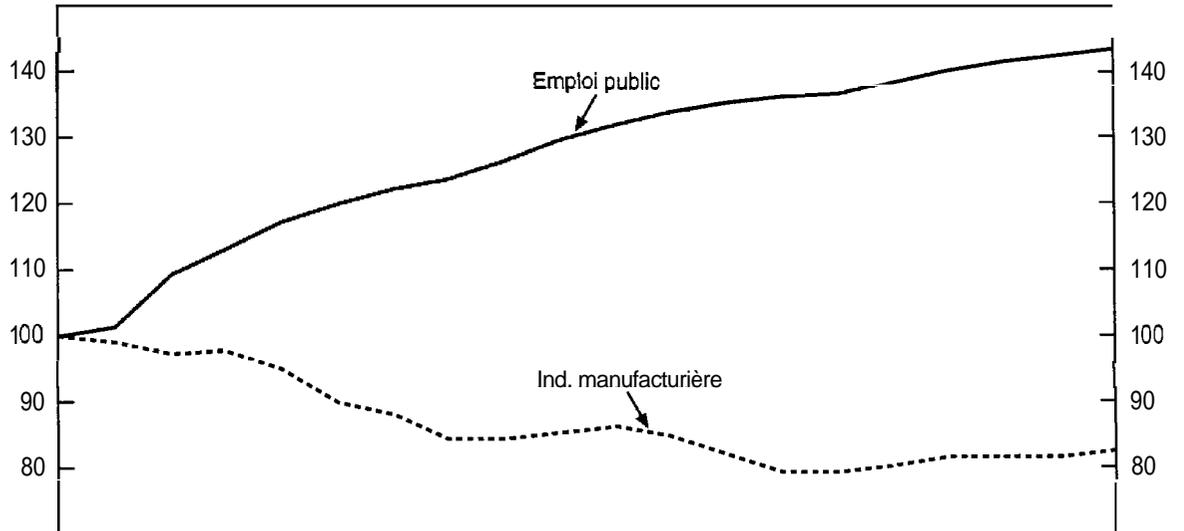
Évolution des effectifs et des coûts salariaux

Les graphiques 1, 2 et 3 donnent depuis 1970 l'évolution de l'emploi public, de l'emploi salarié dans l'industrie manufacturière, et de l'emploi dans les services non marchands pour l'Allemagne (emploi public et industrie manufacturière seulement), la France et l'Italie. Ces données ne sont pas directement comparables, mais fournissent une bonne approximation des tendances de l'emploi sur cette période.

Dans les trois pays, on constate une vive montée de l'emploi public dans les années 70, à un rythme supérieur à celui des services ; la tendance s'inverse au début des années 80. Cette inversion est particulièrement visible en France pour laquelle à partir de 1982, les effectifs employés dans le secteur public sont quasiment stables (sauf une légère remontée en 1989), contrastant avec la très forte poussée des effectifs des services marchands. En Italie, la croissance des effectifs publics reprend à partir de 1984, à un rythme moins soutenu que celui des services marchands.

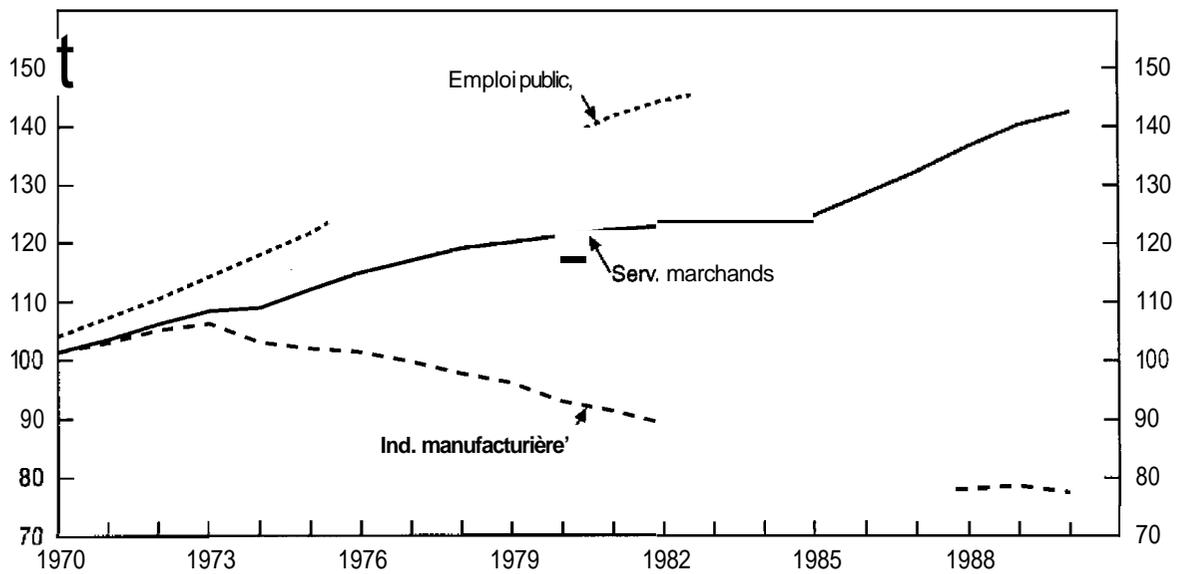
Cette montée des effectifs s'est accompagnée d'un changement structurel, avec un accroissement général des qualifications. Par exemple, le graphique 4 décompose la variation des effectifs en Allemagne selon le statut des agents de l'État ; on voit clairement que **la** croissance des

Graphique 1. Évolution de l'emploi public en Allemagne
1970 = 100



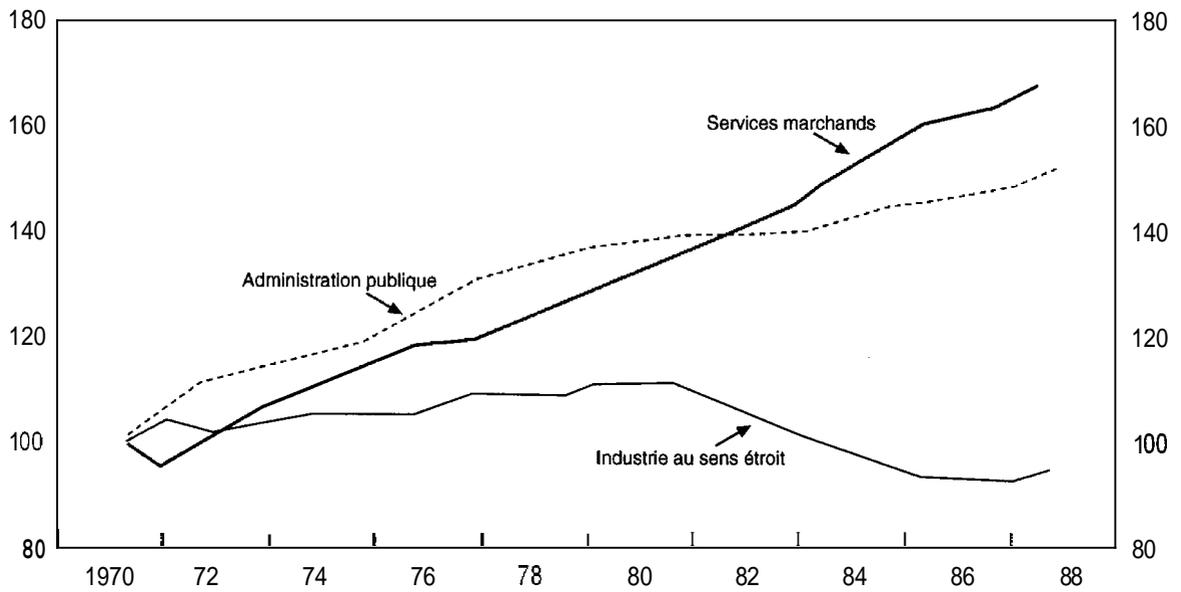
Source: OCDE, Comptes nationaux.

Graphique 2. Évolution de l'emploi public en France
1970 = 100



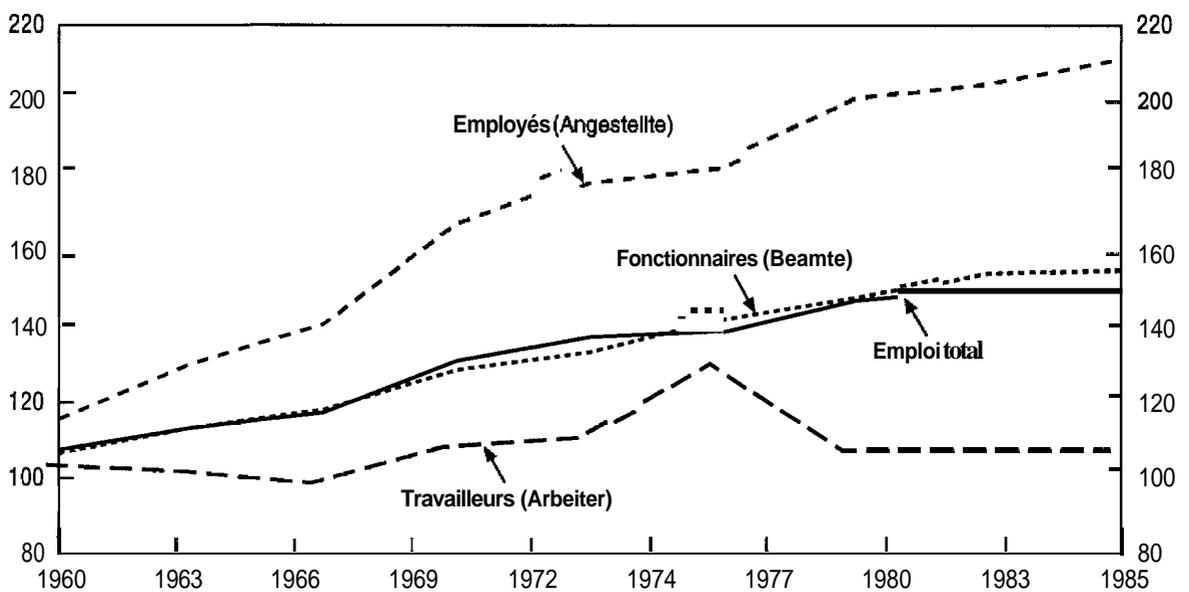
Source: INSEE, Comptes de la nation.

Graphique 3. Évolution de l'emploi public en Italie
1970 = 100



Source : Carlo Dell'Aringa, *op. cit.*

Graphique 4. Évolution de l'emploi public en Allemagne par statut
1960 = 100



Source : B. H. Mettetsiefen. 1991

effectifs a bénéficié principalement aux employés (*Angestellte*) et aux fonctionnaires (*Beamte*), l'effectif absolu ouvrier restant à peu près stable. Une évolution similaire s'observe en France où l'on observe une augmentation de la proportion d'agents de la catégorie **A** au détriment des catégories **C** et **D**²⁴ (tableau **4**).

Tableau 4. **Évolution de la structure des qualifications dans l'emploi public en France'**
Pourcentage

	1969	1982	1988
A	13	18	19
B	29	28	28
C+D	57	54	52

Note:

1. Ensemble des trois fonctions publiques.

Source : D. CARRE, "Annales statistiques de la fonction publique", INSEE Résultats, n°169-170, mars 1992.

Cette déformation structurelle vers le haut ne peut que faire croître la masse salariale, toutes choses égales par ailleurs. De plus, la stabilisation des effectifs des années 80 entraîne un vieillissement de la population employée, compte tenu des règles de recrutement et d'emploi en vigueur. Ce deuxième facteur va aussi jouer mécaniquement sur la masse salariale. Les deux effets conjugués rendent plus difficile la mise en oeuvre de politique de rigueur budgétaire.

On constate néanmoins dans le cas de la France et de l'Allemagne une stabilisation des dépenses de personnel en pourcentage du PIB et même une diminution de ce ratio pour les administrations centrales dans le cas de la France (tableaux 5 et 6). En revanche, cette maîtrise n'est pas obtenue en Italie, le pourcentage passant de 10.9 pour cent en 1980 à 11.9 pour cent en 1989 (tableau 7). Au problème de la dérive de la masse salariale liée aux mécanismes d'indexation va s'ajouter une incapacité du pouvoir central à imposer ses directives en matière de salaires.

Rappelons que les chiffres absolus par pays ne sont pas directement comparables en raison de différences dans la définition du secteur public.

Dans le cas de la France, l'infléchissement des dépenses salariales est passé par un changement net des procédures et par l'affichage explicite des contraintes budgétaires lors des négociations salariales. Cette politique avait déjà été tentée précédemment en 1977, mais s'était soldée par un échec, les syndicats refusant une procédure qui les amenait à discuter le coût budgétaire de leurs revendications²⁵ ; jusqu'en 1982 les accords sont orientés sur un strict maintien du pouvoir d'achat, **A** partir de 1983, après le blocage des prix et des salaires, il y a un refus explicite du gouvernement de lier l'évolution du point d'indice à celle de l'inflation constatée. **Deux** lignes directrices sont affichées par l'État dans les négociations :

Tableau 5. **Allemagne : masse totale des rémunérations publiques en pourcentage du PIB**

Année	Dépenses salariales totales ^(a)	% PIB ^(b)
1960	61 484	9.1
1972	81 974	10.0
1974	107 238	10.9
1977	129 061	10.8
1980	149 321	10.1
1983	181 323	10.8
1985	190 685	10.4

Sources :

- (a) B. H. Mettelsiefen, "Pay and employment in the public sector in Germany", 1991, non publié (les chiffres donnés regroupent l'Etat fédéral, les Lander et les communes).
 (b) OCDE, Comptes nationaux, pour l'évaluation du **PIB**.

Tableau 6. **France : masse totale des rémunérations publiques en pourcentage du PIB.**

Année	Ensemble des fonctions publiques	Fonction publique d'Etat
1980	14.4	9.7
1981	14.8	9.9
1982	15.2	10.1
1983	15.3	10.1
1984	15.4	10.1
1985	15.3	10.0
1986	15.1	9.9
1987	15.0	9.6
1988	14.3	9.1
1989	14.1	8.8

Source : INSEE, Comptes de la nation, 1990.

Tableau 7. Italie : masse totale des rémunérations publiques en pourcentage du PIB

Année	Dépenses (milliers de lires)	% PIB
	(a)	(b)
1980	42 064	10.9
1981	55 357	11.9
1982	64 367	11.8
1983	75 109	11.9
1984	85 174	11.7
1985	94 311	11.6
1986	103 656	11.6
1987	115 718	11.8
1988	130 427	12.0
1989	141 024	11.9

Sources :

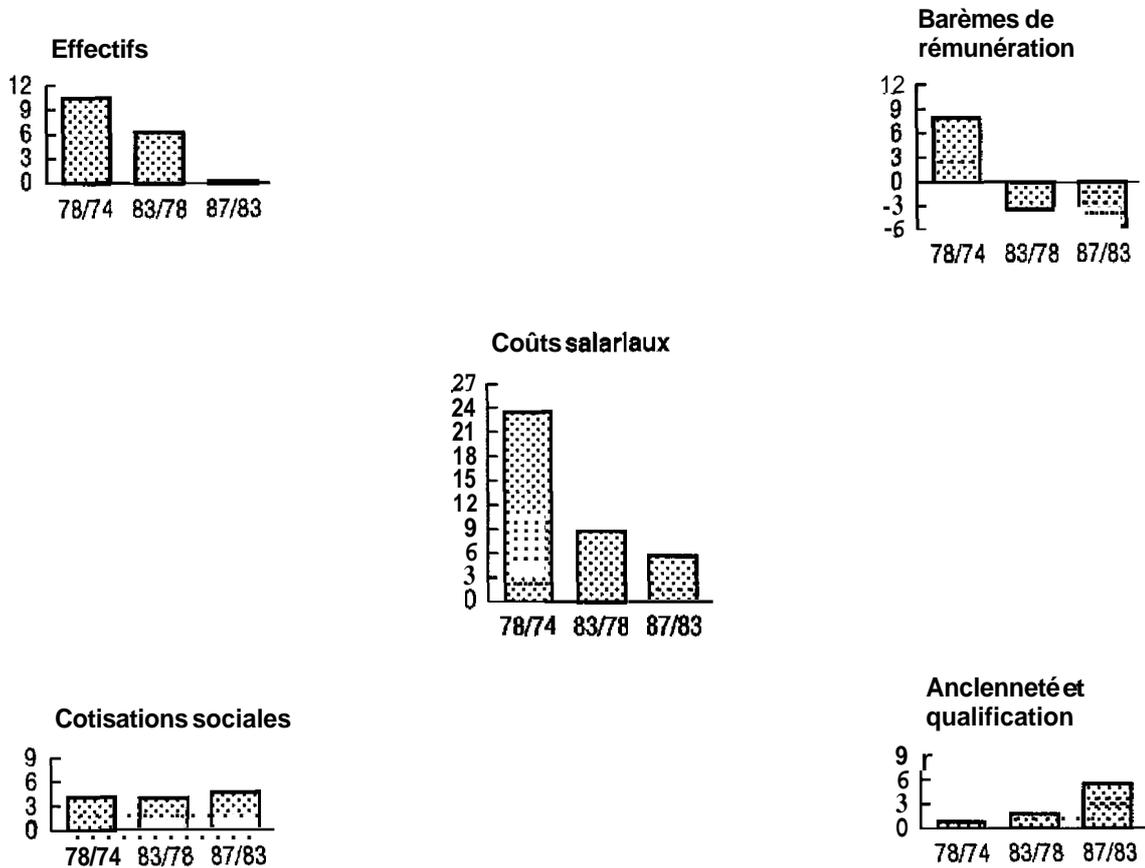
- (a) Istat, National Accounts
 (b) OCDE, Comptes nationaux, pour le PIB

- Prendre comme référence dans les discussions l'inflation prévue par le gouvernement. Une clause de rendez-vous pour comparer l'évolution prévue à celle effectivement réalisée figure dans les accords sans que le gouvernement s'engage à combler un éventuel retard en pouvoir d'achat.
- Raisonner en prenant comme objectif le maintien du pouvoir d'achat moyen des fonctionnaires.

Le débat s'est alors cristallisé sur la notion d'évolution de la masse salariale, *et* en particulier autour du chiffre du GVT (glissement, vieillissement, technicité) retenu dans les discussions. Intégrer le GVT dans les négociations amène automatiquement à donner aux effets de carrière un rôle dans le maintien du pouvoir d'achat. Malgré une vive opposition des syndicats²⁶, cette politique n'a pas varié au cours des années 80 si bien qu'en raison de la désinflation le GVT représente une part croissante de l'évolution nominale de la rémunération des agents en place (13 pour cent en 1979 ; 40 pour cent en 1988).

Le graphique 5 montre bien la décélération des coûts salariaux dans les années 80 et le rôle respectif des effectifs, des cotisations sociales, des effets de structure (ancienneté et qualification) et du prix du travail. Entre 1983 et 1987, trois facteurs seulement agissent du fait de la stabilisation des effectifs. Le freinage des barèmes de rémunération n'empêche pas la croissance de la masse salariale due à l'effet conjugué des hausses de taux de cotisations sociales et du GVT positif.

Graphique 5. **Accroissement des coûts salariaux dans la fonction publique selon son origine en milliards de francs 1987 par an**



Source : C. Borrel, P. Concialdi (1989), "La progression des dépenses de personnel de l'État s'est ralentie", *Notes et graphiques No. 7*, CERC, mars.

Il est probable que cette politique a atteint un point de rupture en 1989, année au cours de laquelle une succession de conflits dans le secteur public amène une renégociation d'ensemble de la grille de la fonction publique (cf. ci-après). La période qui s'ouvre alors est une période de transition où sont testés et discutés des aménagements du système de rémunération.

L'Italie adopte une démarche en théorie voisine de celle de la France. La réforme de 1983 a donné un cadre unifié aux négociations collectives et a réaffirmé la nécessité de respecter les impératifs budgétaires. Ceux-ci sont affichés dans l'accord intercatégoriel sous forme d'un plafond d'augmentation à ne pas dépasser, fixé en fonction de l'inflation prévue **par** le gouvernement. Cette politique a échoué : le total des augmentations consenties dans le secteur public atteint **46** pour cent entre 1987 et 1991²⁷ alors qu'il n'aurait pas dû dépasser 26 pour cent si les plafonds déterminés dans la politique des revenus avaient été respectés²⁸ ; contrairement à la plupart des pays, les fonctionnaires italiens ont bénéficié de gains en pouvoir d'achat dans la décennie 80. Deux des plus importants secteurs en terme d'effectifs (l'Éducation et la Santé, soit deux tiers **du** secteur public) ne respecteront pas le plafond lors du renouvellement de leur contrat collectif (1989-1990).

Cela peut s'analyser comme la réunion de facteurs conjoncturels et structurels :

- Les années 70 avaient été caractérisées en Italie par une vive croissance des salaires privés, due à une forte combativité syndicale, qui n'a pas eu d'équivalent dans le secteur public. Les années 80 sont donc marquées par une volonté de rattrapage du public par rapport au privé ;
- Contrairement à la France, le contrôle de l'Etat s'exerce non pas durant les négociations, mais en amont (**par** l'accord intersectoriel) et en aval (contrôle de la Cour des comptes sur la conformité des accords conclus par ministères avec les engagements budgétaires ; possibilité de sanctionner les ministres qui n'ont pas respecté les engagements). Cela pose un double problème : fixer un plafond réaliste avant toute ouverture de négociation sectorielle ; être capable de mettre en oeuvre des sanctions ;
- On a vu que les négociations se traitent successivement par grande branche avec le risque d'un déclenchement d'une spirale salariale. Dans le cas italien, les effets d'imitation ne se sont pas limités à l'intérieur du secteur public mais ont concerné également le secteur privé, le secteur bancaire a pris pour référence les augmentations obtenues précédemment dans le public. Les hausses négociées risquent ainsi de s'aligner sur le secteur où les salaires augmentent le plus.

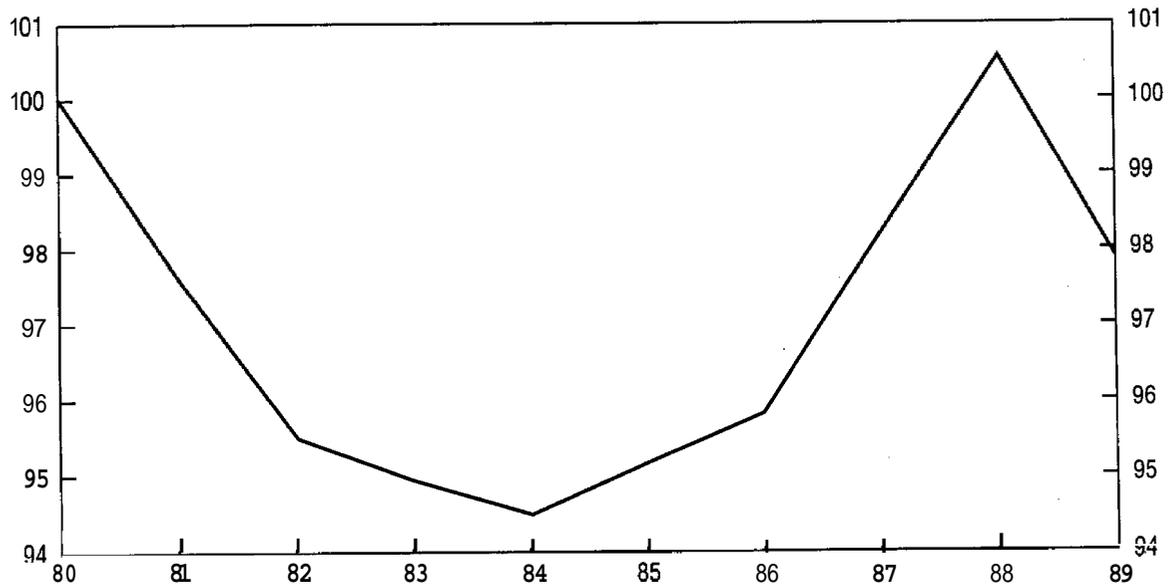
Effets sur les structures salariales

Lorsque la croissance de la masse salariale a été maîtrisée comme en France et en **Allemagne**, on peut constater à des degrés divers une baisse en pouvoir d'achat à structure constante, une compression des hiérarchies salariales et un décrochage par rapport aux salaires du secteur privé, plus particulièrement visible pour le personnel le plus qualifié.

On a vu que l'Allemagne était caractérisée par la stabilité des structures salariales. On constate néanmoins une légère baisse des salaires en termes réels surtout au début des années 80 (graphique 6), rattrapée en fin de période, si bien que le salaire réel revient à peu près au niveau initial.

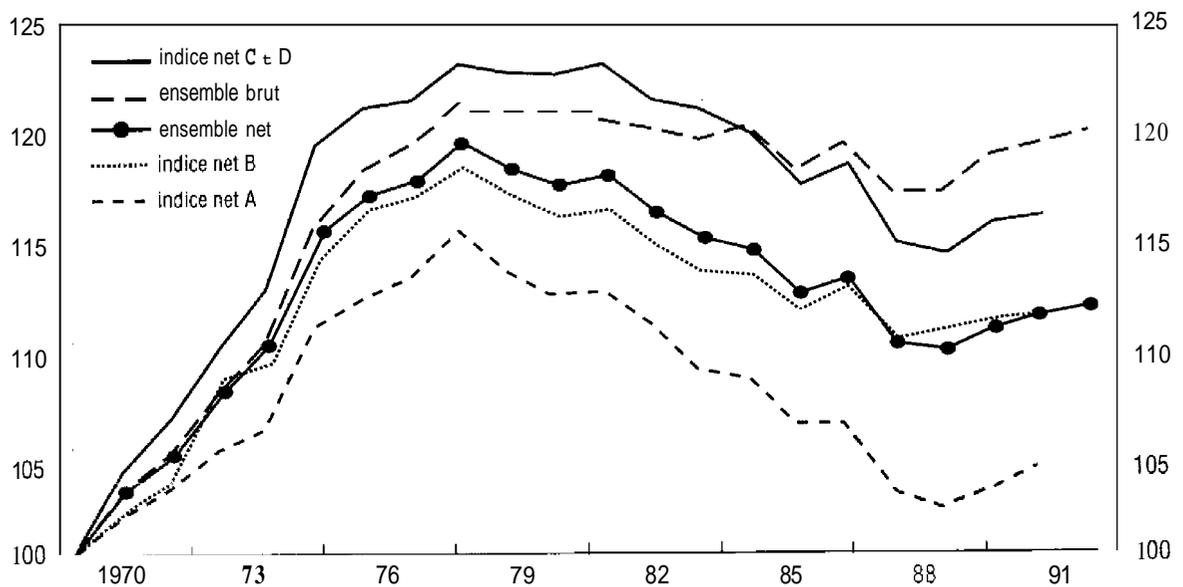
Les hiérarchies salariales restent à peu près constantes avec une légère tendance au tassement expliquée probablement par le souci des organisations syndicales de ne pas laisser s'accroître les écarts en niveau absolu²⁹. Enfin un retard des salaires publics **par** rapport au privé est ressenti³⁰ sans qu'il existe une comparaison officielle des traitements et salaires dans les deux

Graphique 6. Variation en pouvoir d'achat du salaire des Beamte
1980 = 100



Source : Peter Seglow, *op. cit.*, 1990.

Graphique 7. Évolution des rémunérations publiques en France
(francs constants, 1970 = 100)



Source : INSEE et CERC.

secteurs. Le tableau suivant, qui ne donne d'indications que pour les ouvriers et employés, montre effectivement une moindre progression des rémunérations dans les branches **du** secteur public par rapport au reste de l'économie.

Tableau 8. **Indice des salaires pour les ouvriers et les employés**

Secteur d'activité	1980	1990	
	All	Employés	Ouvriers
Electricité, gaz et eau	100	142.9	148.5
Industries extractives	100	148.4	147.6
Production (bien primaires et intermédiaires)	100	146.5	151.9
Fabrication de biens de production	100	142.9	153.1
Fabrication de biens de consommation	100	145.9	152.1
Fabrication et traitement de produits alimentaires	100	145.5	148.1
Bâtiment et travaux publics	100	143.4	148.1
Commerce, crédits et assurances	100	146.9	151.7
Transports et télécommunications	100	142.2	147.2
Entreprises à but lucratif	100	143.8	150.6
Gouvernement local et central	100	139.7	146.8

Source : Peter SEGLOW (1990), "Pay Regulations of government employees in Germany", document présenté à la conférence du *Public Finance Foundation* sur les politiques salariales, décembre.

En France, on observe les mêmes tendances, un peu plus accusées. Le graphique 7 donne l'évolution de l'indice des traitements (à structure constante) en termes réels. Pour la période 1980-1991, l'indice des traitements revient au niveau initial au début des années 90. En revanche, la perte de pouvoir d'achat liée à l'accroissement des cotisations sociales (qui a également concerné les salariés du secteur privé) n'est pas compensée malgré la remontée de l'indice net après 1989.

La perte en pouvoir d'achat a été inégalement répartie selon les qualifications. La décomposition de l'indice des traitements en catégorie **A, B, C+D** (graphique 7) fait apparaître que les catégories les plus qualifiées ont connu l'évolution la plus défavorable ; inversement les catégories **C et D** ont bénéficié de plans de revalorisation dans les années 70 et d'une moindre érosion de leur pouvoir d'achat après 1982, les accords conclus comportant souvent des clauses en faveur des bas salaires. Notons que la même tendance s'est observée dans le secteur **privé**, à savoir une réduction de la disparité des salaires entre cadres et ouvriers dans les années 70, en partie sous l'effet de revalorisations successives du SMIC.

Il n'existe pas non plus en France de comparaisons systématiques de l'évolution des salaires publics et privés. Une approximation peut être donnée en utilisant pour le secteur privé un indice des salaires nets à structure constante, disponible depuis 1982. Entre 1982 et 1991, les salaires privés restent à peu près constants en termes réels alors que l'indice des traitements nets publics diminue (tableau 9).

Tableau 9. **Évolution en pouvoir d'achat des barèmes de rémunération**

	1982	1991
Privé : salaires nets à structure de qualification constante ^(a)	100	101.6
Public : indice à structure constante ^(b)	100	96.0

Sources : (a) INSEE, DADS actualisée

(b) Jusqu'en 1988, indice INSEE des traitements ; après, actualisation à structure constante des fichiers de paie INSEE.

En Italie, on observe une progression du salaire des fonctionnaires supérieure à l'inflation et même aux salaires du secteur privé suite aux effets de rattrapage exposés ci-dessus (graphique 8)³¹. Comme dans le secteur privé, les mécanismes d'indexation en valeur absolue ont dominé la dynamique des salaires et ont puissamment resserré les hiérarchies salariales. Le système a été révisé en 1986, l'indexation n'étant totale que pour une partie du salaire de base (750 000 lire) ; au-delà, l'indexation ne porte que sur 25 pour cent de l'écart entre le salaire de base et ces 750 000 lire. Cette réforme n'a corrigé que de façon minime l'effet de nivellement.

Dans le secteur privé, cet écrasement des différentiels de salaires a été contrecarré par des accords décentralisés, conclus dans les entreprises, ou par des pratiques salariales locales avec des incitations monétaires individualisées. Ces possibilités n'ont pas d'équivalent dans le secteur public, d'où une réduction supérieure des écarts hiérarchiques. Le tableau suivant montre bien que les écarts de salaires (mesurés par le ratio entre le niveau de salaire le plus élevé et le plus bas) sont plus faibles dans le public que dans le privé.

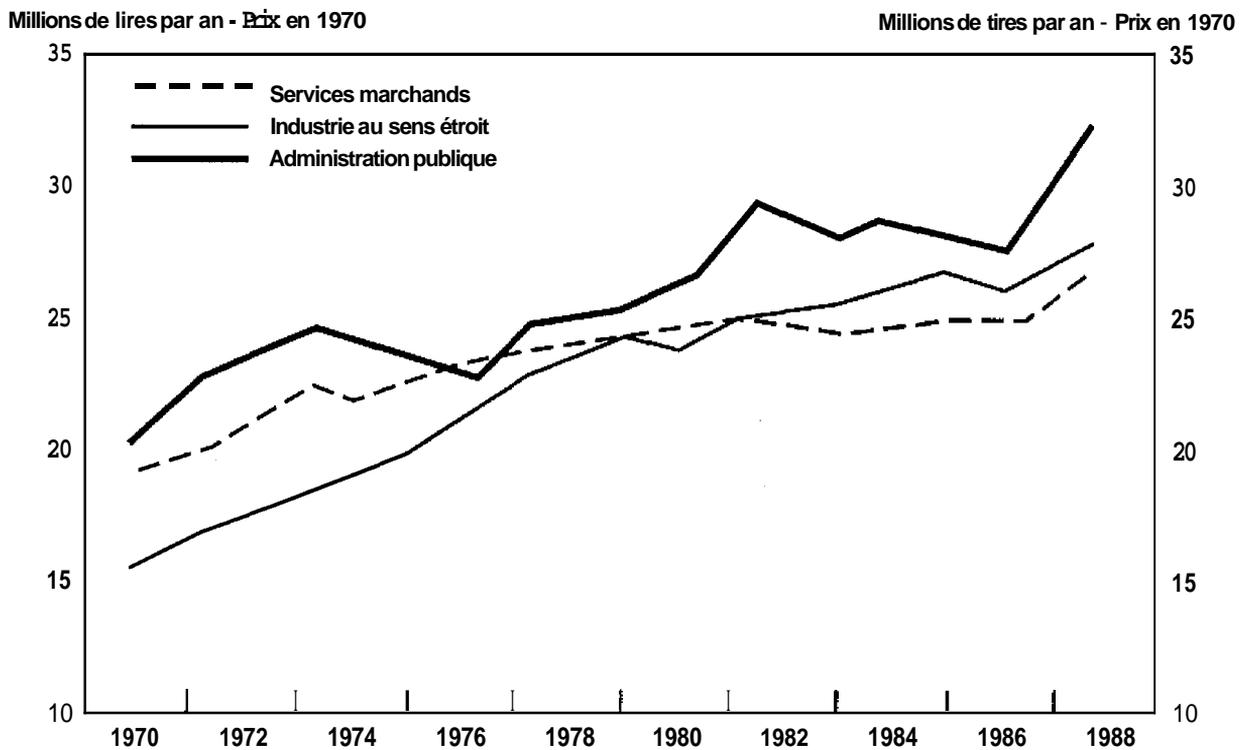
La recherche d'un nouvel équilibre salarial

Dans les trois pays examinés, on constate des difficultés de recrutement qui s'expliquent aisément par les évolutions salariales décrites ci-dessus. Le manque de candidats s'observe surtout pour le personnel qualifié, particulièrement pour les cadres supérieurs faute de salaires suffisamment attractifs dans le public.

Par rapport à l'Allemagne et l'Italie, la France se singularise car un point de rupture semble atteint à la fin des années 80, l'obligeant à procéder à des réformes structurelles". En 1989, les conflits salariaux se succèdent (contrôleurs aériens, postiers des centres de tri, infirmières, gardiens de prison, fonctionnaires des impôts et du trésor, gendarmes), au point que la part des journées de grève dans le secteur public dans le total général devient prépondérante, atteignant 72 pour cent. Les

conflits se terminant généralement par une revalorisation des primes et des changements de grille limités à certains corps de fonctionnaires, les grèves risquaient de s'étendre dans toute la fonction publique, chaque groupe défendant le maintien de sa parité relative. Par conséquent, une négociation générale s'ouvre en 1990 débouchant sur une réforme d'ensemble de la grille indiciaire négociée en un temps record (5 jours).

**Graphique 8. Salaires moyens réels par tête en Italie
1970 - 1988**



Source : Carlo Dell'Aringa, *op. cit.*

Tableau 10. **Italie** : différentiels internes entre plusieurs secteurs

	Maximum/ Minimum %	Indice de dispersion
1. Santé	151	6.53
2. Collectivités locales	159	10.64
3. Ministères	159	10.41
4. Ecole	161	7.87
5. Postes	163	6.58
6. Commerce	167	7.06
7. Electricité	183	8.80
8. Commerce grande distribution	188	11.18
9. Chemins de fer	192	10.54
10. Textiles	190	19.19
11. Métallurgie	195	20.47
12. Chimie	210	22.91

Source : Carlo DELL'ARINGA, *op. cit.*

Cet accord, très important par ses conséquences budgétaires, est loin de bouleverser la logique antérieure. Il consacre au contraire l'importance de la hiérarchie établie par les diplômés de l'Education nationale en actualisant la grille pour intégrer les nouveaux cursus³³. De même, l'allongement de certaines carrières, le repyramidage de quelques corps apparaissent comme un aménagement technique, un rattrapage de la pause catégorielle longue de plus de 10 ans.

En revanche, d'autres propositions sont plus nouvelles, comme la "nouvelle bonification indiciaire", prime attachée à des postes qui nécessitent une qualification spécifique. Pour certains syndicats, l'extension d'une telle procédure signifierait l'abandon d'une fonction publique de carrière (*cf. infra*, partie III). L'encouragement à la mobilité et à la formation continue, développé dans d'autres accords, devrait par ailleurs favoriser des trajectoires plus individualisées.

Ce qui est intéressant dans le cas français, c'est la difficulté de concilier ces changements avec le cadre général des négociations salariales. En effet, au GVT positif s'est ajoutée de manière substantielle la variation de la masse salariale liée aux changements catégoriels (négociés lors des conflits ou provenant de la réforme d'ensemble de la grille). Pour la plupart des syndicats, la progression de la masse salariale devait se calculer en excluant non seulement le GVT mais aussi les effets catégoriels, sauf à admettre que les revalorisations de quelques corps devaient être financées par l'acceptation d'une diminution du barème de rémunération. Pour le gouvernement, l'objectif primordial est toujours de bannir toute référence aux prix et donc d'exclure toute indexation du point d'indice. Une réflexion originale s'est alors développée autour du rapport Guilhamon³⁴ avec la

proposition de prendre comme référence le poids de la masse salariale dans le PIB. La référence au **PIB** aurait l'avantage de lier les évolutions salariales aux performances économiques du pays mais ferait dépendre les rémunérations d'un paramètre non connu à l'avance³⁵. Un début d'application de cette idée est perceptible dans l'accord salarial 1990 pour EDF-GDF, entreprises nationalisées à statut, qui comportait une clause liant une partie des augmentations à la croissance en volume du PIB. Autre problème non résolu : à long terme, les évolutions salariales du secteur privé et public doivent converger, sinon les recrutements deviendraient impossibles dans l'un ou l'autre secteur ; or les premières dépendent des politiques salariales des entreprises et du rapport de force salariés/employeurs. Il n'est pas du tout évident que l'objectif de parité des évolutions privé-public soit compatible avec la stabilité de la masse salariale de l'État dans le PIB.

Les recherches de systèmes alternatifs de paiement

On a vu que les contraintes budgétaires et l'incapacité, au moins pour la France et l'Allemagne, de respecter le compromis antérieur de croissance ou de maintien du pouvoir d'achat des salaires publics ont porté atteinte à la gestion de l'emploi dans le secteur public (difficultés de recrutement, conflits sociaux). Toutefois les systèmes de paiement en vigueur ont une logique et une cohérence internes difficiles à bousculer. Nous examinerons ici les principales pistes explorées ou discutées **en** mettant l'accent sur les coûts de transition d'un système à l'autre. Les changements en terme de salaires peuvent se classer en deux grandes catégories : le développement des primes ; la remise en question du système de carrière.

Les primes

Les primes ne constituent pas en soi une nouveauté. Largement pratiquées en France et en Italie, beaucoup moins en Allemagne, les primes ont l'avantage de répondre à un problème local sans trop de risque de contagion aux autres emplois publics et avec un coût budgétaire **réduit**³⁶. Les réticences, exprimées surtout en Allemagne, tiennent au refus de fragmenter les règles de paiement, ce qui compromettrait la mobilité jugée déjà **insuffisante**³⁷.

La réflexion actuelle se concentre sur deux ou trois types de primes, dont **la** généralisation renouvellerait les conceptions salariales.

Les primes de rendement

La mise en place de primes individuelles de rendement est un moyen souvent évoqué pour accroître la productivité des services publics ; toutefois il est peu probable que ce système soit généralisé. En France et en Allemagne, on est en train d'introduire des primes de rendement dans le secteur de la Poste, là où l'on peut faire une quantification précise des activités.

La difficulté à mettre en place ces primes est tout à fait logique. **Ces** systèmes supposent des instruments d'évaluation quantitative de l'activité. Ils se heurtent par conséquent à la question très controversée de l'évaluation de la productivité du travail dans les services. On remarque la même

évolution dans le secteur privé où les primes de rendement se raréfient car les tâches sont plus qualitatives et plus complexes à évaluer³⁸.

La prime individualisée, modulable en fonction des performances des agents, est fréquemment discutée dans les débats sur la modernisation du secteur public. Cependant il est peu probable que de telles primes puissent s'intégrer dans les systèmes présentés ici. Cela suppose en effet une procédure d'évaluation décentralisée et acceptée par tous ; il est alors plus facile et moins coûteux de recourir à un critère objectif et non conflictuel, l'ancienneté ou la présence. Ainsi les tentatives pour mettre en place de telles **primes** en Italie ont été infructueuses, les critères d'attribution se limitant au constat de la présence du fonctionnaire sur son lieu de travail³⁹. Par ailleurs cette forme d'individualisation suscite des réticences de la part même des gouvernements dans la mesure où elle risque de porter atteinte à l'efficacité du travail de l'ensemble du service. Une phrase de Michel Rocard, alors Premier ministre, illustre clairement cette objection : "Nous sommes farouchement adversaires de toute idée d'individualisation, destructrice des solidarités d'équipe sans lesquelles aucun unité ne peut travailler" (*Le Monde*, 12 juin 1990).

Les primes correspondant à un poste ou une fonction

Les débats autour de la réforme de la grille en France ont bien mis en lumière les difficultés pour instaurer des primes qui valorisent certains postes ou fonctions. *A priori* de telles rémunérations supplémentaires permettent de prendre en compte de manière souple des contraintes particulières ou des pénuries locales de main-d'oeuvre. Si la réversibilité de ces primes lorsqu'elles sont attribuées en fonction de critères géographiques (par exemple pour des enseignants dans des zones difficiles) ne paraît pas poser de problèmes, il en est autrement lorsqu'elles supposent l'acquisition de compétences particulières. En France, par exemple, la question a été soulevée lors de la création de la "nouvelle bonification indiciaire" (prime calculée en points d'indices) pour certaines spécialisations comme par exemple infirmière-anesthésiste. Un tel travail suppose le passage d'un examen professionnel. Une infirmière, possédant cette qualification spécifique mais qui cesserait d'exercer un tel poste, devait-elle perdre cette prime ? Pour certains syndicats (FO, CGT), cette option (finalement retenue) signifiait le passage d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emplois.

Plus **que** les primes, c'est la mise en question du système actuel de carrière qui suscite le plus de réflexions. Examinons de plus près les critiques faites au système de carrière.

La remise en question de l'ancienneté dans le déroulement de la carrière

Les grilles salariales sont d'abord contestées par la place donnée à l'ancienneté dans le passage aux échelons et grades supérieurs. Il s'agit ici de la carrière salariale "pure", indépendante des fonctions réellement exercées. Par exemple, un enseignant ne change généralement pas de fonction entre son début et sa fin de carrière ; son salaire néanmoins augmente selon une grille définie.

Remettre en question l'ancienneté dans ce système revient à introduire un doute sur la certitude du déroulement de carrière. L'effet attendu (risque de non progression sur l'échelle

indiciaire) est analogue à celui que l'on trouve dans la théorie du salaire d'efficience⁴⁰. Dans ce modèle le risque de licenciement combiné avec un salaire supérieur au salaire concurrentiel incite le salarié à fournir l'effort requis par la firme. Il est important de noter que ce modèle suppose un contrôle de la part de l'entreprise sur la qualité du travail de l'agent ; moins les contrôles sont fréquents, plus le salaire d'efficience est élevé par rapport au marché pour que le risque encouru en cas de "tricherie" soit plus grand. On voit qu'une transposition au système public de ce mécanisme supposerait des contrôles ponctuels sur la qualité du travail effectuée par les agents et la certitude d'une sanction salariale (en terme de carrière) si le travail est considéré insuffisant. Notons qu'à l'équilibre ce système ne se différencierait pas de l'avancement à l'ancienneté. De même que le niveau du salaire d'efficience est choisi en fonction de la fréquence des contrôles et évite en théorie toute tricherie, l'existence d'une menace sur le déroulement de carrière devrait exclure toute insuffisance du personnel.

Dans les systèmes de paiement publics il existe généralement des mécanismes qui atténuent le poids de l'ancienneté dans la progression salariale. Dans les réflexions sur les réformes à apporter au système en place, des propositions sont faites pour utiliser plus intensément les instruments existants qui auraient une plus grande capacité incitative.

Les contrôles comme, par exemple, les inspections pédagogiques des professeurs pourraient se rapprocher du système décrit ci-dessus. Toutefois, outre les doutes sur leur capacité à discerner les comportements inefficaces, dans la pratique ils servent davantage à accélérer les carrières qu'à sanctionner des défaillances (la sanction étant alors de n'avancer qu'au rythme normal). Plus les contrôles sont rares, plus ce système est générateur d'inégalités (d'où une revendication des enseignants en France d'être davantage inspectés) ; les contrôles de ce type ne peuvent remplir leurs objectifs et être incitatifs que s'il y a certitude d'être contrôlé, ce qui pose le problème du coût de leur mise en oeuvre.

Les pyramidages ou plafonnements (lorsque l'accès à un grade supérieur est limité à un certain pourcentage) comme en France ou en Allemagne sont aussi un moyen de remettre en question l'ancienneté. Mais ce mécanisme est **plus** un contrôle budgétaire (il limite mécaniquement la progression de la masse salariale) qu'un mode d'incitation. Dans les files d'attente qui se créent, des mécanismes de promotion "au choix" existent, mais ils posent toujours le problème de la subjectivité ; le critère de l'ancienneté est commode car non controversé. Le rythme de déroulement de carrière individuel dépend alors de la date de recrutement et de la situation dans la pyramide des âges, indépendamment des qualités personnelles. Il n'est donc pas étonnant que les conflits sociaux dans la fonction publique française de 1989 aient débouché sur un repyramidage des catégories et de certains corps pour redonner des perspectives de carrière aux générations nombreuses recrutées au début des années 70.

Enfin la progression salariale peut être subordonnée à des procédures d'évaluation standardisées comme le passage d'un examen professionnel ou d'un concours interne. On évite ainsi les aléas de la subjectivité et cela donne une plus large place à la valorisation de l'acquisition de compétences générales dans le déroulement de carrière. Si la procédure retenue est le concours interne, avec limitation du nombre de postes offerts, cela s'apparente à des tournois⁴¹, l'accent étant mis **sur** la sélection en fonction des compétences relatives et non absolues. La différence entre les pratiques publiques et privées est de limiter les facteurs subjectifs dans les promotions en s'appuyant sur des critères formels de contrôle des connaissances. Cela a l'avantage de contourner la question

de la productivité individuelle des services publics et de suppléer à l'absence d'une gestion individualisée du personnel. Les problèmes sont d'une part la correspondance entre les compétences testées et celles plus directement nécessaires à l'accomplissement des tâches et d'autre part les risques de détournement de procédures. Le cas italien est sur ce dernier point révélateur. La loi de 1980 avait ainsi pour objectif de systématiser les concours internes pour les passages de qualification, mais dans la pratique on a observé un retour aux anciennes règles de promotion à l'ancienneté, révélant ainsi la force de cette règle.

On voit ainsi que la perte d'efficacité liée au système de carrière **est** due au rôle de l'ancienneté dans les carrières salariales. Des mécanismes existent pour différencier les carrières mais sont relativement peu employés et ne font pas l'objet d'un consensus. Il serait en théorie possible d'obtenir un système salarial plus incitatif en utilisant plus systématiquement les instruments déjà existants et sans toucher à l'architecture d'ensemble. C'est d'ailleurs l'orientation plutôt prise par l'Allemagne, qui n'envisage pas de bouleverser sa grille de rémunérations, mais d'introduire ponctuellement des incitations monétaires ou de s'attacher aux problèmes de rémunérations et de carrières, surtout pour les cadres dirigeants. La réforme de la Poste en **1986** a introduit ainsi des primes de rendement pour les agents d'exécution et des contrats hors convention collective pour les cadres supérieurs qui leur permettent de fixer des salaires **plus** élevés et de moduler les carrières.

Le passage d'un système de carrière à un système d'emplois

Le deuxième grand reproche fait aux systèmes salariaux de carrière est de lier la rémunération aux caractéristiques de l'individu, non au poste occupé. La rigidité de ce système est de deux ordres.

D'un point de vue budgétaire, les coûts salariaux sont davantage inertes dans un système de carrière que dans un système d'emplois. **En** effet, on ne peut infléchir le déroulement de carrière de l'ensemble des personnes recrutées (même **si** les promotions sont aléatoires individuellement, la proportion de promus est fixe). Dans un système d'emplois, la masse salariale varie en fonction de la structure des emplois (l'ajustement entre nombre d'emplois et nombre de personnes employées peut dans les deux cas se faire en jouant sur les départs à la retraite ou les recrutements).

Davantage de flexibilité ne signifie **pas** modération de la croissance des coûts salariaux. Compte tenu de **la** technicité croissante des tâches dans **le** secteur public dans **les** années 70 et 80, un réajustement monétaire aurait été probable dans un système d'emplois. Il n'est alors pas évident que la croissance de la masse salariale induite par les règles statutaires en vigueur ait été supérieure à celle qui aurait résulté de cette réévaluation. Cette hypothèse paraît confirmée par le retard des salaires publics **par** rapport au privé en France et en Allemagne et les difficultés de recrutement dans certains secteurs.

C'est généralement la volonté de rétablir une forme d'équité qui est mise en avant pour contester le système de carrière. En Italie, par exemple, c'est clairement la diversité des traitements pour des postes identiques qui a incité à redéfinir le contenu des postes et leur rémunération de base. *A contrario*, on ne trouve pas un tel mouvement en Allemagne où les grilles de salaires sont relativement homogènes pour tout le secteur public.

Le fait que les salaires soient différents pour des tâches identiques n'est pas une pratique limitée au secteur public et n'est pas synonyme d'inefficacité. Les grandes entreprises japonaises décrites par Masahiko Aoki⁴² utilisent de tels systèmes de paiement : le niveau hiérarchique atteint par un salarié dépend de son diplôme, de son ancienneté et de ses compétences générales ; des salariés de même rang peuvent occuper des postes de travail différent. Mais notons que dans ces entreprises japonaises l'affectation aux différents postes est décidée par un service du personnel puissant dont l'autorité n'est pas contestée. On retrouve là le problème allemand de gestion des affectations et de prise en compte des performances dans les promotions.

La situation en France et en Italie est différente dans la mesure où les disparités entre les ministères pour des qualifications identiques ne tiennent pas seulement à l'application de règles connues de tous mais à des dispositions **propres** à une catégorie de fonctionnaires, un service, un ministère... L'extension du secteur public à partir des années 60 et 70, l'inégale progression de la technologie dans les services publics, la possibilité pour certains groupes de fonctionnaires d'obtenir des avantages particuliers ont probablement contribué à creuser ces écarts et à faire perdre le sentiment d'équité fondée sur la durée d'appartenance au secteur public, indépendamment du lieu d'exercice.

En Italie et partiellement en France, le choix a été fait de substituer à l'ancien système un système d'emplois. On a vu qu'en Italie la loi de 1980 avait instauré des profils professionnels regroupés en qualifications fonctionnelles. En France cette tendance est récente et encore très controversée. Elle est perceptible dans la réforme du statut du personnel des Postes et des Télécommunications, considérée comme un banc d'essai pour le passage à un système d'emploi. Cette réforme prévoit, après un dispositif transitoire qui a débuté au 1er janvier 1990, la suppression à partir de 1994 des catégories (A,B,C,D), corps et grades actuels et leur remplacement par des "classes de fonction". La logique d'un système d'emploi est clairement affichée : les agents exerçant les mêmes fonction doivent être classés de manière semblable et percevoir le même salaire ; pour les cadres, les niveaux supérieurs ne sont accessibles que par promotion, l'ancienneté ne devant jouer aucun rôle ; enfin, pour l'ensemble des agents, un entretien annuel d'évaluation avec le supérieur hiérarchique doit déterminer une notation qui devrait influencer sur la rémunération⁴³.

L'objectif de ces réformes du point de vue de la recherche d'équité est aisément compréhensible. C'est une clarification des positions respectives de chacun sans passer par une homogénéisation des grilles antérieures, donc sans le risque d'un alignement sur les positions les plus avantageuses ni le déclenchement de pressions pour conserver les parités relatives.

La transition se décompose en plusieurs étapes :

- Evaluation du contenu des postes, définition des salaires de base correspondants.
- Reclassement des agents sur les nouvelles grilles. Cette phase est coûteuse dans la mesure où les agents sont généralement reclassés dans une position supérieure, avec le risque de gonflement des échelles intermédiaires et supérieures. Cette dérive est d'autant plus probable que le changement de système intervient après une période de freinage des recrutements, donc de vieillissement de la population employée. En Italie, on a effectivement observé un vide relatif des échelons les plus bas, ce qui nuit à la dynamique des rémunérations⁴⁴.

- Définition des règles de passage d'une qualification à une qualification supérieure. C'est là qu'on retrouve le problème d'une gestion du personnel forte et acceptée de tous pour remplacer la règle de l'ancienneté. Un exemple éclairera ce point : en France, la Société nationale des chemins de fer (**SNCF**), entreprise publique à statut, utilise un système de rémunérations dans lequel se combinent l'ancienneté et l'acquisition de qualification vérifiée par un examen professionnel. Ceux qui réussissent cet examen sont inscrits sur une liste d'aptitude mais ne réalisent leur avancement qu'en fonction des vacances d'emploi, par ordre d'ancienneté. La suppression de cette disposition et son remplacement par des promotions au choix dans le projet de grille en 1986 a été largement à l'origine de la grève de l'hiver 1986 et du retrait de la nouvelle grille.

Conclusion

La confrontation des systèmes de paiement publics en France, Allemagne et Italie permet de constater une grande convergence des objectifs des politiques salariales dans les années 80 : contrôle de la croissance de la masse salariale malgré le vieillissement et la qualification croissante de la main-d'oeuvre, volonté de remettre en question la règle de l'ancienneté dans la détermination des salaires.

Toutefois, les différences structurelles dans des systèmes de paiement de philosophie voisine ont des répercussions sensibles sur la réalisation des objectifs. Ainsi l'Italie, pour laquelle les négociations salariales sont plus décentralisées et menées par grands secteurs, a été mise dans l'impossibilité de tenir ses objectifs budgétaires. Inversement, en France, où les négociations sont très centralisées et où l'Etat dispose d'un pouvoir supérieur **par** la non-obligation de conclure, la rigueur budgétaire a été observée durant toutes les années 80.

De même, la remise en question de l'ancienneté dans la carrière salariale n'évoque pas systématiquement en Allemagne la nécessité de passer à une fonction publique d'emplois. En France et en Italie, l'hétérogénéité des situations incite **au** contraire à une remise à plat générale que faciliterait un changement total de logique salariale.

Cependant, et l'exemple italien **est** sur ce point révélateur, la redéfinition des postes et des salaires ne suffit pas à garantir la disparition des habitudes antérieures. Dans les trois pays considérés, la question centrale est la mise en place d'une gestion du personnel active et dont l'autorité soit reconnue. Il n'est pas évident que cela soit possible dans tous les services publics, les secteurs quasi marchands comme la Poste ou les Télécommunications apparaissant plus propices à une telle réforme. En revanche, dans les activités régaliennes, une transposition des mécanismes privés paraît plus hasardeuse en raison de la difficulté d'évaluation de la qualité du service rendu. La procédure des concours internes, utilisée en France et en Italie, pourrait peut-être être davantage sollicitée dans la mesure où elle a l'avantage de reposer sur des critères objectifs et reconnaître l'investissement des salariés dans la formation continue.

Notes

1. M.C. HENRY-MEININGER (1992), étude dans "Les fonctions publiques locales", Dossiers et débats, **IAP**.
2. W. BLENK (1987), "Labour relations in the public service of the Federal Republic of Germany", dans TREU, T., *Public Service Labour Relations*, BIT, Genève.
3. "Les corps groupent des fonctionnaires soumis à un même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades" (art. 17 du statut général des fonctionnaires).
4. Il existe environ 1 800 corps de fonctionnaires. Toutefois, cette variété est en partie factice puisque moins de 2 pour cent des corps regroupent plus de 70 pour cent des fonctionnaires.
5. Après les changements intervenus en 1990 (protocole d'accord de février 1990) dont la réalisation se déroulera sur plusieurs années.
6. Un bon exemple de ce mécanisme est la grève des infirmières françaises dans les hôpitaux publics en 1989 et les changements indiciers obtenus. Ceux-ci ont été automatiquement étendus à d'autres professions para-médicales (orthoptistes, kinésithérapeutes) et aux infirmières du secteur privé à but non lucratif.
7. INSEE Première, n°50, décembre 1989.
8. Carlo d'ORTA (1990), "La modernisation de la fonction publique", dans "Les fonctions publiques de l'Europe de 12", *Revue française d'administration publique*, n°55, juillet-septembre.
9. Carlo D'ORTA, *op. cit.*
10. Carlo DELL'ARINGA (1993), "La régulation des salaires en Italie" dans SILVESTRE, J.J., ed., *La régulation des salaires dans le secteur public - essai de comparaison internationale*, BIT, Genève (à paraître).
11. IRES (1992), *Chronique internationale*, n° 16, mai.
12. BLENK, *op. cit.*
13. Ce n'est qu'après les mouvements sociaux de 1968 qu'est instituée de manière informelle la pratique de réunions périodiques traitant de l'évolution des salaires. La loi du 13 juillet 1983 légalise cette habitude sans apporter d'éléments nouveaux dans le déroulement des négociations.

14. Le relevé de conclusions pour 1982 n'a pas été appliqué à la suite du blocage des salaires et des prix intervenu du 1er juin au 31 octobre 1982.
15. Cette technique de raisonnement en masse salariale a été expérimenté dans les grandes entreprises nationales (EDF, GDF et SNCF) à la fin des années 60.
16. Huit secteurs sont définis : ministères, entreprises autonomes, organismes publics non économiques, centres de recherches publics, administrations locales, service sanitaire national, école, université.
17. Au début des années 80, 40 pour cent **des** agents non titulaires étaient employés à l'Education nationale.
18. Ainsi le nouveau statut de la fonction publique **du** 11 juin 1983 réaffirme que "les emplois permanents à temps complet des administrations, services et établissements publics de l'Etat sont occupés **par** des fonctionnaires". Un nouveau plan de titularisation des contractuels est mis en place en 1984.
19. D. CARRE (1992), "Annales statistiques de la fonction publique", *INSEE Résultats*, n°169-170, mars.
20. D. CARRE (1989), *INSEE Première*, n°31, juillet.
21. M. DEGEN (1992), "Unité statutaire et politisation", dans *Les Fonctions publiques locales*, Dossiers et débats, IAP.
22. H. SIEDENTOPF, C. HAUSCHILD (1990), "Allemagne fédérale : formation des hauts fonctionnaires et flexibilité de la gestion", *Revue française d'administration publique*, n°55, juillet-septembre.
23. HENRY-MEININGER, *op. cit.*
24. Remarquons que l'évolution de la structure des emplois ne reflète que partiellement la montée des qualifications. D'une part le contenu des tâches s'est modifié, avec en particulier la diffusion de l'informatique ; d'autre part la qualifications personnelle des employés a augmenté, les candidats aux concours administratifs étant proportionnellement plus diplômés que les générations précédentes.
25. En **1977**, les organisations syndicales exposèrent "que la détermination du coût budgétaire des mesures salariales relève de la compétence du gouvernement et que leur rôle n'est pas de 'répartir la pénurie' dans le cadre d'une enveloppe étroitement liée aux résultats de la politique économique **de** l'Etat." Bernard Jean ANTOINE (1980), "Les négociations salariales dans la fonction publique", *Les Cahiers Français*, n° 197, juillet-septembre.
26. De 1984 à 1992, trois accords seulement ont été signés (1985, 1988-1989, 1991-1992) ; les autres années il y eut soit désaccord (1984, 1987, 1990), soit absence de négociation (1986).
27. Augmentations conclues dans les accords auxquelles s'ajoutent l'indemnité du coût de la vie et diverses indemnités.
28. DELL'ARINGA, *op. cit.*
29. Peter SEGLOW (1990), "Pay Regulations of government employees in Germany", Document présenté au conférence du *Public Finance Foundation* sur les politiques salariales, décembre.

30. Cf. la réponse au questionnaire sur les fonctions publiques européennes, dans *Revue française d'administration publique*, IIAP, n°55, juillet-septembre 1990.
31. L'écart entre les niveaux absolus de salaire du secteur privé et public s'explique par les différences structurelles dans la composition de la main-d'oeuvre.
32. Même si la conflictualité est également vive dans le secteur public italien au cours des années 80, elle résulte davantage de tensions et de pressions liées aux nouveaux modes de négociation que de **la remise** en question du **système en place**.
33. La prise en compte des recrutements à Bacc + 2 est concrétisée par la création d'un classement indiciaire intermédiaire (CII), légèrement au-dessus de la catégorie B. Ce classement concerne dans un premier temps les éducateurs, les assistantes sociales et les infirmières.
34. J. GUILHAMON(1989), "Les négociations salariales dans la fonction publique", Rapport au ministre de la fonction publique et des réformes administratives, La Documentation française.
35. Une première tentative d'introduire les PIB dans les négociations salariales publiques avait été faite en 1977 et rejetée par les syndicats sur ce motif.
36. En France par exemple, les cotisations sociales sont calculées sur le traitement hors primes ; les primes n'entrent pas dans le calcul du montant de la retraite.
37. "On comprendrait mal l'objectif poursuivi par l'introduction d'une **plus** grande flexibilité dans les services publics s'il en résultait simplement une plus grande fragmentation des règles de statut et de rémunération", H. SIEDENTOPF, C. HAUSCHILD (1990), *Revue française d'administration publique*, n°55, juillet-septembre.
38. B. REYNAUD (1992), *Le Salaire, la règle et le marché*, Christian Bourgeois Editeur.
39. En 1986, un accord intersectoriel institue un fonds d'encouragement à la productivité (égal à 1.45 pour cent du total des salaires) ; la prime devait être liée à l'obtention d'objectifs précis. Dans la pratique, cela est revenu à une simple distribution de primes supplémentaires. (cf. C, DELL'ARINGA, 1993, *op. cit.*)
40. G. A. AKERLOF, J. L. YELLEN (1990), "The fair-wage effort hypothesis and unemployment", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CV, **mai**, no. 2.
41. Sur le rôle incitatif d'une sélection sur les performances relatives, cf. E. LAZEAR, S. ROSEN (1981), "Rank-order tournaments as optimum labor contracts", *Journal of Political Economy* 89, 1045-1064.
42. Masahiko AOKI (1990), "Toward an Economic Model of the Japanese Firm", *Journal of Economic Literature*, vol. XXVIII, mars.
43. Cette dernière disposition n'est pas à proprement parler une nouveauté. Dans la fonction publique française, chaque fonctionnaire a une note annuelle, et depuis 1983 un entretien annuel d'évaluation. Ce système est dans la pratique **très** formel, la note étant étroitement **corrélée** avec l'ancienneté.
44. C. D'ORTA, *op. cit.*

Bibliographie

- AKERLOF, G.A., YELLEN, J.L. (1990), "The fair-wage effort hypothesis and unemployment", *The Quarterly Journal of Economics*, vol, CV, mai, no.2.
- AOKI, M. (1990), "Toward an Economic Model of the Japanese Firm", *Journal of Economic Literature*, vol. XXVIII (mars).
- BLANK, W. (1987), "Labour relations in the public service of the Federal Republic of Germany", dans T. TREU, *Public Service Labour Relations*, BIT, Genève.
- CARRE, D. (1992), "Annales statistiques de la fonction publique", *INSEE Résultats*, n°169-170, mars.
- DE SINGLY, François, et Claude THÉLOT (1988), *Gens du privé, gens du public, la grande différence*, Dunod, Paris.
- D'ORTA, Carlo (1990), "La modernisation de la fonction publique", dans "Les fonctions publiques de l'Europe des 12", *Revue française d'administration publique*, n°55, juillet-septembre.
- DOERINGER, P. et M. PIORE (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, D.C. Heath, Lexington, Massachusetts.
- GARNIER, O. (1985), *Marchés internes et marché externe du travail: leur rôle dans la formation des salaires*, INSEE, note n°178/930, juin.
- GUEDJ-ZAJDELA, Hélène (1990), "Fondements et implications macro-économique de la théorie dualiste du marché du travail", thèse, Université de Paris-1.
- GUILHAMON, J. (1989), "Les négociations salariales dans la fonction publique", rapport au ministre de la fonction publique et des réformes administratives, La Documentation française.
- HENRY-MEININGER, M.C. (1992), Etude dans *Les fonctions publiques locales*, Dossiers et débats, IIAP.
- KATZ, Lawrence F. et Alan B. KRUEGER (1991), "Changes in the structure of wages in the public and private sectors", Discussion Paper no. 1547, mars, Harvard Institute of Economic Research.
- KRUEGER, Alan B., (1988), "The determinants of queues for federal jobs", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 41, no4 Quillet).
- LAZEAR, E. et S. ROSEN (1981), "Rank-order tournaments as optimum labor contracts", *Journal of Political Economy* 89, 1045-1064, 1981.

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE (1991), *La fonction publique en 1990*, La Documentation française.

REYNAUD, B., (1992), *Le Salaire, la règle et le marché*, Christian Bourgeois Éditeur.

SIEDENTOPF, H. et C. HAUSCHILD (1990), "Allemagne fédérale : formation des hauts fonctionnaires et flexibilité de la gestion", *Revue française d'administration publique*, n°55, juillet-septembre.

SILVESTRE, J.J., ed. (1993), *La régulation des salaires dans le secteur public: essai de comparaison internationale*, BIT, Genève (à paraître).

TREU, T. (1987), "Labour relations in the public service in Italy", dans T. TREU, *Public Service Labour Relations*, BIT, Genève.

Chapitre 5

VUE D'ENSEMBLE ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE FLEXIBILITÉ DES RÉMUNÉRATIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC SUÉDOIS

par Nils-Henrik Schager

Introduction

En Suède, le secteur public emploie une grande partie de la population active. Le tiers des salariés suédois travaille en effet pour un organisme d'État ou une collectivité locale. Par ailleurs, le secteur des entreprises publiques est relativement petit en Suède et il se réduira sans doute encore à la suite du programme de privatisation annoncé par le gouvernement actuel, qui n'est **pas** socialiste.

L'emploi dans le secteur public — ou ce qui revient au même la consommation de service public — se caractérise en Suède par l'ampleur des services que les collectivités locales offrent aux ménages dans les domaines de l'enseignement fondamental, des soins aux enfants et aux personnes âgées et de la santé. Ces services sont en majorité financés par les impôts locaux et par des subventions de l'État. Seul le quart environ des fonctionnaires, soit **8** pour cent de la population active totale, est employé par des administrations centrales ou par des services publics. Ceux-ci, qui emploient environ 3 pour cent de la population active, sont en cours de mutation vers un statut d'entreprise, à la suite du programme de déréglementation lancé par le gouvernement et pourraient à l'avenir être entièrement ou partiellement privatisés. Ils sont déjà financés **par** les redevances versées par leurs clients et non par des impôts.

La présente étude porte sur le système de rémunération de l'administration centrale ou secteur d'État, qui depuis 1966 est représenté auprès du patronat par l'Agence nationale des employeurs du secteur public. Les collectivités locales sont rarement mentionnées mais la tendance généralisée à la décentralisation et à la souplesse est valable pour l'ensemble du secteur public.

Historique

Le système de rémunération de l'administration centrale a traditionnellement été extrêmement rigide et a suivi des pratiques bureaucratiques bien établies. Le salaire était déterminé en fonction de la position hiérarchique et tous les postes de la fonction publique devaient être classés sur une **grille** de salaires unique. La création de postes et leur position sur la grille ne relevaient pas des autorités individuelles' mais devaient être déterminées par le gouvernement ou même le parlement. Un fonctionnaire ne pouvait améliorer son salaire qu'en se portant candidat puis en étant

nommé à un poste plus élevé. En outre, les promotions se faisaient essentiellement selon des critères automatiques, par exemple à l'ancienneté.

Avant 1965, le gouvernement fixait unilatéralement les traitements de la fonction publique à la suite de négociations entre le ministère de l'Administration publique et les représentants des syndicats des divers groupes de fonctionnaires. En 1965, un changement très important est intervenu du fait que les syndicats de fonctionnaires ont obtenu le droit de négocier des conventions collectives pour le compte de leurs membres. L'Agence nationale des employeurs du secteur public (**SAV**) a été créée pour représenter l'Etat en tant que patron. Les syndicats ont obtenu le droit de faire grève à l'appui de leurs revendications et l'employeur public a en contrepartie obtenu le droit de "lockout". Aucune restriction n'était imposée au droit de grève de certains groupes de fonctionnaires. Il y avait toutefois deux réserves, qui restent valables : le droit de décider de mesures d'action industrielle est restreint aux trois syndicats les plus importants du secteur public et l'existence d'un système, commun à l'ensemble du marché du travail, **qui** permet d'arrêter des conflits jugés "dangereux pour la société".

Les trois syndicats principaux qui font face à l'Agence nationale des employeurs du secteur public sont SACO-S, qui regroupe les cadres ayant une formation universitaire ou équivalente, TCO-OF (ex-TCO-S), qui regroupe les salariés en général et SF qui représente les travailleurs manuels. Ces syndicats ont tous des homologues dans le secteur privé avec lesquels ils maintiennent des liens opérationnels assez lâches. Ils agissent toutefois en toute indépendance dans les négociations avec leur employeur du secteur public. Contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé, il n'y a pas de différence de statut entre les membres des trois syndicats : tous les agents de l'état ont un même statut d'emploi. L'existence de trois syndicats dans le secteur public ne paraît donc pas très justifiée mais elle traduit la situation en dehors **du** secteur public. SF fait partie de la puissante confédération des syndicats de travailleurs suédois, mais est particulièrement faible dans le secteur public, surtout en dehors des entreprises de services publics. **A** l'autre extrême, les groupes SACO, à une exception mineure près, ne négocient pas indépendamment avec les employeurs privés mais ont une position solide de négociation avec le secteur public. La structure syndicale n'est pas très figée et elle évoluera probablement à l'avenir, surtout lorsque la déréglementation et la privatisation modifieront l'ampleur et la structure de l'activité de l'Etat. De même l'Etat voudra-t-il à l'avenir peut-être s'organiser **en** tant qu'employeur.

Lorsque le système de négociation dans le secteur public a **été** transformé en 1965 pour correspondre à celui du secteur privé, le système de rémunération lié à **la** structure rigide des postes et des grades n'a pas changé. Les accords collectifs, portant sur des changements de la rémunération générale et sur les barèmes salariaux ont dû rester dans ce cadre. Et **SAV** n'a pas pu agir en tant que représentant indépendant de l'employeur. Toutes conventions collectives avec les syndicats étaient soumises à l'approbation du gouvernement. Le système rigide de rémunération était très différent du système, individuel et différencié, qui détermine la rémunération des salariés du secteur privé. Ce système sera décrit plus en détail ci-dessous.

Le système traditionnel de rémunération des fonctionnaires est resté en vigueur jusqu'en 1977. Il a assez bien réussi à infléchir la structure des salaires dans le secteur public ainsi que les écarts de rémunération avec le secteur privé. Dans les années 70, le gouvernement social-démocrate, tout acquis au principe de l'égalité, **a** cédé lors des négociations aux exigences des syndicats qui souhaitaient voir l'éventail des rémunérations dans le secteur public se resserrer. Comme ces

tendances étaient moins fortes, sans pour autant être absentes, dans le secteur privé, en partie en raison de la dérive des rémunérations locales par rapport aux accords-cadres signés au niveau central, l'écart s'est creusé entre les rémunérations du secteur public et celles du secteur privé. A des postes Subalternes, les fonctionnaires étaient mieux payés que leurs homologues du secteur privé et c'était le contraire pour des postes supérieurs de la hiérarchie. On a qualifié de "double déséquilibre" ces caractéristiques des rémunérations relatives, qui se sont établies à la fin des années 70 et au début des années 80.

Les données tirées d'une étude faite par Zetterberg (1989) pour le ministère des Finances et intitulée "La structure des salaires et le double déséquilibre" illustre très clairement la situation vers 1980. La dispersion des salaires, mesurée par la différence entre le quartile supérieur et le quartile inférieur divisée par la médiane, était en 1980 de 25 pour cent dans le secteur public contre 33 pour cent dans le secteur privé (effectif salarié). Zetterberg a calculé des écarts de salaires normalisés entre le secteur public et le secteur privé pour 1981 et découvert que, pour les hommes, les employés gagnaient près de 8 pour cent de plus dans le secteur privé que dans le secteur public alors que les travailleurs manuels gagnaient un peu plus dans le secteur public que dans le secteur privé. Pour les femmes, la structure des salaires relatifs était différente. Une employée gagnait environ 5 pour cent de moins dans le secteur privé que dans le secteur public et une ouvrière jusqu'à 8 pour cent de moins. Le "double déséquilibre" traduisait manifestement aussi un déséquilibre dans la distribution des postes de cadre entre hommes et femmes.

Quelle que soit la valeur que l'on attribue à l'égalité des salaires en soi, il est devenu de plus en plus clair au début des années 80 que le déséquilibre de la structure salariale entre le secteur public et le secteur privé ne pouvait pas durer. Il paraît établi que la réaction à l'encontre de la politique salariale n'est pas venue essentiellement des responsables de la politique publique mais d'autorités individuelles, notamment d'entreprises de services publics et d'organismes publics apparentés qui devaient recruter à court terme du personnel en concurrence avec le secteur privé. Il y avait aussi un mécontentement croissant dans les branches de la fonction publique où la concurrence relative au recrutement de personnel qualifié opère à plus long terme et tient au choix de carrière que font les jeunes diplômés d'universités.

Comme les autorités individuelles étaient mécontentes de la structure salariale, le système centralisé de rémunération du secteur public a subi une érosion progressive. En 1978, le premier pas a été fait dans cette direction, lorsqu'il a été établi de réserver un pour cent de la masse salariale aux négociations locales. Les années suivantes, la grille générale des salaires a été progressivement dissoute, la correspondance fixe entre un poste et un grade étant remplacée par un système d'échelons, avec un grade minimum et maximum pour des postes individuels et des groupes de postes. Cela laissait une certaine latitude pour fixer le salaire en fonction de l'aptitude et de la compétence d'un salarié donné bien qu'officiellement la rémunération soit restée déterminée par le grade affecté au poste. Les autorités individuelles ont utilisé cette latitude à des degrés divers et dans différentes directions et c'est ainsi que l'uniformité officielle du système de rémunération du secteur public est devenue de moins en moins effective.

Cette évolution vers la décentralisation a pris un tournant avec la présentation en 1985 du projet de loi sur la politique de personnel du secteur public. En promulguant cette loi, le gouvernement et le parlement ont approuvé et encouragé le processus de décentralisation qui était en cours depuis quelque temps. Le projet de loi déclarait que la politique salariale et les autres politiques d'emploi

des organismes publics devaient avoir pour seul objectif les besoins opérationnels des organismes en question. La politique salariale devait encourager les compétences et les comportements des fonctionnaires afin qu'ils s'acquittent efficacement de leurs fonctions. En principe, un organisme public ne devrait être soumis à aucune contingence autre que celle de tout employeur privé. Il était explicitement déclaré souhaitable de fixer les salaires en tenant davantage compte du marché.

Une fois que le gouvernement avait approuvé le principe d'une politique salariale décentralisée et axée sur le rendement, la grille des salaires était en principe vouée à disparaître mais elle a survécu officiellement jusqu'en 1989. Cette année-là, l'accord-cadre entre **SAV** et ses interlocuteurs syndicaux pour 1989/90 a remplacé la grille par un système de rémunération individuelle et différenciée du même type que celui qui est depuis longtemps appliqué aux salariés du secteur **privé**. La transition est maintenant achevée et la grille traditionnelle a été complètement abolie. Pour certains salariés, toutefois, dont la majorité sont des membres de **SF** travaillant dans les services postaux, la grille a été remplacée par des barèmes centraux ou locaux.

Le système actuel de rémunération dans le secteur public

Actuellement, **SAV** et les trois syndicats principaux négocient et signent les conventions collectives centrales, comme on l'a vu plus haut, d'une manière très semblable à ce qui se passe dans le secteur privé. Toutefois, pendant les deux années 1991 et 1992, l'ensemble du marché suédois de la main-d'oeuvre a appliqué des procédures spéciales en raison de l'accord dit de "stabilisation" conclu à l'initiative du gouvernement en 1990. En conséquence, certains aspects de la centralisation ont été réintroduits dans le système d'établissement des rémunérations mais semble-t-il à titre exceptionnel. En principe, ce type d'arrangement n'a pas l'appui du gouvernement actuel.

SAV signe avec chacun des trois syndicats une convention collective centrale, dénommée accord-cadre, en trois versions différentes s'appliquant respectivement aux forces armées, à la fonction publique et au secteur des entreprises publiques. Ces accords sont toutefois très semblables sur le fond.

Ces accords-cadres portent sur la rémunération ainsi que sur les conditions générales d'emploi. Les accords sur les conditions d'emploi sont de plus en plus souvent décentralisés au niveau des organismes indépendants, comme cela a été le cas, par exemple, pour les règles d'indemnisation des frais de déplacement en 1991. Ce changement a causé une certaine confusion dans le secteur privé, qui avait l'habitude de suivre à cet égard les règles uniformes de l'Etat. Le principe retenu par **SAV** est que seuls les accords régissant la durée totale de travail ne peuvent être décentralisés. Par ailleurs, des conditions générales importantes comme les régimes de retraite et l'indemnisation en cas de licenciement doivent pour des raisons financières être contrôlées au niveau central dans le cadre des modalités institutionnelles régissant actuellement le secteur public.

Pour ce qui est de la teneur des accords-cadres concernant la rémunération, les dispositions suivent le schéma du secteur privé salarié. En Suède, les négociations collectives sur la rémunération ne **stipulent pas** des taux de salaire mais uniquement un montant global qui donne le volume total des augmentations de salaire pour l'ensemble des salariés couverts par l'accord. La valeur de ces sommes dépend non seulement du salaire moyen mais aussi de la distribution des rémunérations entre salariés faiblement payés, femmes, catégories d'emplois, etc. Ce système complexe présuppose

l'existence de statistiques centrales détaillées sur les salaires individuels, comme il en est établi depuis longtemps dans le secteur privé. La répartition de ce montant global auprès des salariés au moyen d'augmentations individuelles suit en principe la distribution en termes de niveau de salaire, mais les responsables locaux peuvent en décider autrement. Le système de base de ces fonds salariaux est souvent complété par des indications sur le salaire minimum (qui sont rarement appliquées) et des garanties individuelles sur l'évolution du salaire.

La manière dont ces sommes négociées centralement sont imputées au niveau des salaires individuels varie selon les secteurs, mais, dans ceux où une politique salariale individualisée et différenciée est appliquée avec rigueur, une partie de la somme finance habituellement une augmentation générale et une autre partie est réservée aux augmentations individuelles décidées lors de négociations locales. En outre, il existe un système complexe de primes selon l'âge, la qualification et les promotions, calculées à partir de données statistiques sur le système de classification des emplois des salariés, qui assure à chaque salarié une augmentation supplémentaire d'environ un pour cent par an en moyenne.

Le système suédois de négociations salariales collectives comporte donc des caractéristiques dont l'observateur étranger n'a pas l'habitude et sur lesquelles il peut facilement se méprendre. On lit souvent que le système suédois de négociations collectives est fortement centralisé. Or, comme nous venons de l'expliquer, rares sont les salaires qui sont **fixés** au niveau central. C'est aux parties locales qu'il appartient de transformer les sommes négociées au niveau central en augmentations individuelles de salaire et assez souvent la distribution est laissée dans une certaine mesure au gré de l'employeur. La souplesse accrue avec laquelle les accords-cadres sont appliqués a certes entraîné une nette dérive des salaires au fil des années. Les négociations salariales sont donc beaucoup moins centralisées en Suède qu'on ne le pense en général et la rémunération individuelle d'un salarié d'une entreprise industrielle suédoise, par exemple, ne saurait résulter directement d'un accord-cadre et ne peut être connue qu'à la lecture des statistiques salariales rassemblées *a posteriori*.

Avec l'adoption de salaires individuels et différenciés dans le secteur public, les parties présentes aux négociations centrales assument progressivement le même rôle que les organisations patronales et syndicales dans le secteur privé. La transition a évidemment paru plus ou moins pénible selon les acteurs. Les entreprises publiques l'ont fortement soutenue. Le représentant du patronat, **SAV**, a également paru encourager ce processus. Certains organismes, représentant le noyau de l'administration centrale traditionnelle, comme les représentants patronaux des tribunaux, semblent plutôt réticents car ils représentent une tradition centralisée et sont favorables au principe de lier les salaires rigoureusement aux postes dans la hiérarchie plutôt qu'au rendement individuel.

Les syndicats représentent des avis différents. Par tradition, SF et TCO-OF sont favorables à un contrôle centralisé des salaires afin de promouvoir des objectifs idéologiques liés notamment au concept de solidarité dans la politique salariale. Comme nous l'avons vu précédemment, ils ont assez bien réussi à cet égard pendant les années 70. Par ailleurs, les syndicats savent bien que le temps n'est plus où de tels objectifs pouvaient être imposés centralement à la politique salariale et ils se rendent compte qu'il n'est guère possible d'appliquer une politique de rémunération différente à une petite fraction du marché du travail. SF et TCO-OF voient aussi le mérite de la décentralisation. Ils peuvent obtenir des résultats intéressants s'ils mènent des négociations serrées au niveau local, d'autant plus que beaucoup d'organismes qui n'ont pas l'habitude d'exercer leur propre responsabilité en tant que patrons, ne mènent pas ces négociations de manière très dynamique

ou en ayant conscience des intérêts qu'ils doivent défendre. En fait, depuis l'adoption de la politique de la rémunération individuelle, la dérive salariale semble avoir doublé, passant de 1 à 2 pour cent par an. SF et TCO-OF insistent pour que les accords-cadres garantissent une hausse régulière des salaires individuels pour ceux qui sont défavorisés par les tendances du marché.

Les groupements de cadres membres de SACO ne semblent pas avoir eu beaucoup de mal à accepter la décentralisation du système de rémunération de la fonction publique et son orientation vers le marché comme moyen de mettre fin au "double déséquilibre". Certains groupes, dans une optique plus traditionnelle des fonctionnaires, auraient sans doute préféré que cette évolution se fasse dans le cadre d'un système de rémunération centralisé et lié à une classification des postes. Il n'est pas impossible que des divergences d'opinion plus fortes apparaissent à l'avenir entre les cadres qui sont continuellement sollicités par le secteur privé et ceux qui ne peuvent travailler que dans le secteur public, car ceux-ci ne sont pas certains que leur employeur soit disposé à leur garantir un salaire compétitif.

L'adoption d'un système de classification par emplois dans le secteur public est importante à cet égard. Comme on l'a dit plus haut, un tel système (BNT) existe dans le secteur privé depuis les années 40. L'emploi de chaque **salarié** est classé selon ce système BNT, qui comprend une cinquantaine de familles de métiers et sept niveaux indiquant le degré de qualification. Le système BNT repose en gros sur une structure hiérarchique : les niveaux deux et trois comprennent les emplois de cadres moyens et les catégories quatre et cinq des emplois plus qualifiés et exercés sous moindre surveillance. Les statistiques sur la rémunération des salariés sont rassemblées et présentées selon les catégories du BNT. Le système BNT est explicitement utilisé comme moyen légitime de faciliter la fixation de salaires individuels et différenciés. De toute évidence, le **BNT** peut être considéré et utilisé quasiment comme une grille de salaires et les syndicats des salariés ont été enclins à encourager cette optique. Pour les mêmes raisons, les employeurs privés sont de plus en plus mécontents du BNT et déplorent surtout qu'il serve à rassembler des statistiques salariales, ce qui, selon eux, compromet le principe de la rémunération individuelle et différenciée.

En Suède, la rémunération individuelle et différenciée s'est toujours appuyée sur une classification générale des emplois, servant à structurer les statistiques salariales collectées centralement. Les salaires individuels du secteur public devraient avoir un support correspondant et plusieurs tentatives ont été faites au fil des années, pour adopter un système qui ferait pendant au BNT. On redouble actuellement d'efforts pour mettre en place le système TNS de classification des emplois dans le secteur public. Le TNS complète à certains égards et chevauche à d'autres égards le BNT, qui est en fait déjà utilisé par certains organismes du secteur public comme l'Agence des télécommunications. Le TNS devait entrer en vigueur en 1992 mais il reste des difficultés à résoudre. Il est intéressant de constater que certaines administrations et certains groupes influents de cadres du secteur public préfèrent manifestement considérer le TNS comme une grille traditionnelle plutôt que comme un support à un système de rémunération individuelle. De toute façon, le fait que le secteur d'Etat a tardé à adopter un système de classification des postes a eu un effet paradoxal en ce sens que les rémunérations individuelles dans ce secteur sont officiellement moins surveillées que dans le secteur **privé**. En pratique, l'inertie qui caractérise traditionnellement la fonction publique compensera toutefois pendant quelque temps cet inconvénient.

Bien que les accords-cadres et le système de rémunération du secteur public aient désormais acquis un certain "goût" de secteur privé, il reste des différences qui sont profondément enracinées

dans le milieu institutionnel et ne sont pas faciles à supprimer. La situation est encore compliquée par le fait que ces différences apparaissent également au sein du secteur public. Contrairement à un employeur privé et en fait à une entreprise de services publics, une administration est en général financée **par** l'impôt. La valeur de ses services ne pourra pas être mesurée par les moyens financiers que lui procureraient les paiements de clients satisfaits. La principale complication à cet égard tient à l'évaluation des résultats, de l'efficacité, de la productivité de l'administration et non pas directement à son comportement en tant qu'employeur. Ce comportement est néanmoins fortement influencé par la manière traditionnelle de déterminer le financement dont une administration a besoin, qui consiste à accepter automatiquement les coûts d'un volume approuvé de facteurs de production, et qui influe donc sur le cadre institutionnel dans lequel les rémunérations sont en général fixées, y compris le rôle du gouvernement et du parlement.

Depuis 1966, date à laquelle les salaires des fonctionnaires ont commencé à faire l'objet de négociations collectives, on a eu pour principe d'indemniser intégralement les administrations, financées par crédits budgétaires, des augmentations des coûts salariaux qui découlent des accords-cadres, à condition que ces accords soient approuvés par le gouvernement et par la Commission des finances du parlement. Cette procédure, énoncée dans une clause de la Constitution, permet de garantir le droit du parlement de décider des dépenses publiques. Il en résulte évidemment que des contacts informels s'établissent régulièrement pendant les négociations des accords-cadres entre **SAV** et le ministre chargé de la Fonction publique, actuellement le ministre des Finances. Aussi, après une longue période de négociation et peut-être de conflit, un accord-cadre est obligatoirement approuvé par le gouvernement et le parlement. La seule exception à la règle d'indemnisation intégrale des administrations a eu lieu en 1988 : le gouvernement a déduit un pour cent de l'augmentation de 6.6 pour cent négociée, tout en acceptant comme d'habitude le profil des rémunérations indiqué dans l'accord.

Du fait que chaque administration est pleinement indemnisée des effets des accords-cadres sur ses coûts salariaux (en 1988, chaque administration a reçu sa part proportionnelle à l'indemnisation totale), les motivations qui président aux négociations collectives sont différentes de celles des employeurs privés. Contrairement à un employeur privé, une administration peut se réjouir de voir ses salariés obtenir une forte hausse de salaire puisque cela rend ses salaires plus compétitifs et que le financement du coût supplémentaire est garanti. En outre, alors qu'un employeur privé préfère que les augmentations de salaire soient décidées au niveau local plutôt que central, ce **qui** lui laisse une plus grande liberté, une administration peut préférer que les augmentations soient décidées au niveau central pour la simple raison que celles qui sont décidées au niveau local ne sont **pas** financées. Le fait que les entreprises de services publics raisonnent et se comportent davantage comme des employeurs privés introduit une tension déterminante entre les employeurs du secteur public.

En jouant un rôle qui revient presque à accorder des crédits budgétaires aux administrations financées par l'impôt, **SAV** détient beaucoup plus de pouvoir que n'importe quelle confédération d'employeurs privés. Cela lui permet de distribuer les augmentations de salaire prévues dans les accords-cadres de manière beaucoup plus ciblée que ce ne serait le cas dans le secteur privé. Ainsi, à la suite de l'accord-cadre de 1989/90, des augmentations spéciales de salaire ont **été** accordées aux catégories dites "exposées aux lois du marché", procédure qui n'a de sens du point de vue de l'employeur que si le financement des augmentations salariales découle de l'accord-cadre. Une autre conséquence de ce système est la tendance à réserver des fonds dans ces accords pour des besoins

de gestion du personnel qu'un employeur privé préférerait financer sur son budget ordinaire. Cette habitude tient peut-être en partie à ce que, depuis les années 70, les syndicats participent à la prise de décisions dans le secteur public, mais sans doute aussi à ce que les accords-cadres peuvent se substituer aux procédures budgétaires lourdes et incertaines des ministères et du parlement.

Le gouvernement précédent comme le gouvernement actuel ont observé que la procédure de financement des augmentations de coût qui découle des accords-cadres n'incitent pas les administrations à l'économie. Ils se sont aussi de plus en plus rendu compte que les incitations ne sont pas les mêmes pour les administrations financées sur les deniers publics et celles qui sont financées par des redevances payées par les consommateurs, comme c'est le cas des entreprises de services publics. Actuellement deux commissions gouvernementales travaillent sur les deux questions proches que sont d'une part l'adoption d'enveloppes financières maximales, indépendantes des conventions collectives dans le secteur public, et d'autre part l'organisation générale de ces employeurs, qu'il s'agisse d'administrations, de services ou d'entreprises, dont le propriétaire ou l'autorité de tutelle est l'Etat. Ces deux commissions doivent présenter leurs propositions avant le mois d'octobre 1992 et elles pourraient entraîner de profonds changements dans un proche avenir.

Évaluation de la politique salariale décentralisée dans le secteur public

On peut faire une évaluation de la politique salariale décentralisée du secteur public à plusieurs niveaux. Le premier niveau, "le niveau de la règle", consiste à évaluer si la politique décentralisée a été confirmée et encouragée dans les conventions collectives. Le deuxième niveau, "le niveau des résultats", consiste à étudier les données statistiques sur les salaires afin de découvrir si une décentralisation plus poussée a amené des changements dans la structure des salaires, ce qui signifierait normalement que la politique salariale est plus souple et plus orientée vers le marché. Le troisième niveau, "le niveau de l'efficacité", consiste à évaluer l'effet de la décentralisation sur la performance des administrations, puisque son objectif est en définitive de permettre aux administrations d'être mieux à même de s'acquitter efficacement de leurs fonctions.

L'aperçu général donné ci-dessus du système actuel de rémunération et de son évolution démontre très clairement que les règles régissant les salaires de la fonction publique ont évolué radicalement vers la décentralisation au cours des dernières décennies. Sjölund parvient aux mêmes conclusions, dans une étude (1989) achevée juste avant que la grille des salaires ne soit officiellement abolie. Il ne fait aucun doute que le processus de décentralisation orienté vers une rémunération individuelle et différenciée a été mené à bien si l'on en juge par les règles formelles énoncées dans les lois et les conventions collectives.

Les statistiques sur les résultats effectifs du processus de détermination des salaires confirment que le système a gagné en souplesse et est mieux orienté vers le marché. On se souviendra que les données rassemblées par Zetterberg (1989) sur la dispersion des salaires, qui décrivaient la situation en 1980, montraient que cette dispersion était moindre dans le secteur public que dans le secteur privé. Si l'on se restreint aux salariés du secteur public classés selon le système BNT, les données fournies par SAV (tableau 1) montrent une différence encore plus marquée en 1980 : la dispersion, mesurée par l'écart entre le quartile supérieur et le quartile inférieur divisé par la médiane, n'était que de 18 pour cent dans le secteur public contre 37 pour cent dans le secteur privé (salariés). En 1990, les chiffres correspondants étaient passés respectivement à 28 pour cent et

42 pour cent, c'est-à-dire que la dispersion des salaires publics avait nettement plus augmenté que celle des salaires privés. En outre, alors que la dispersion des salaires du secteur privé a sans cesse augmenté pendant toutes les années 80, ce n'est qu'après 1985 que celle des salaires du secteur public s'est intensifiée.

Tableau 1. **Dispersion' et médiane des salaires dans le secteur public et dans le secteur privé'**

Année	1980	1985	1990
Médiane (SEK)			
Secteur public	5842	8654	13586
Secteur privé	7160	10200	14894
Dispersion (%)			
Secteur public	18	20	28
Secteur privé	37	39	42

1. La différence entre le quartile supérieur et inférieur divisée par la médiane
2. Classification BNT

Source : *Statens Arbetsgivarverk* (Statistiques sur la rémunération des fonctionnaires), (1980-1990).
Svenska Arbetsgivarföreningen (Statistiques sur la rémunération des salariés du secteur privé), (1980-1990).

Les chiffres permettant de comparer la rémunération dans le secteur public et le secteur privé pour des familles d'emplois et des niveaux d'emplois sont encore plus significatifs. En 1980, les fonctionnaires moins qualifiés gagnaient à peu près la même chose ou un peu moins que leurs homologues du secteur privé. Aux emplois supérieurs, par contre, les salariés du secteur public gagnaient en général entre 10 et 20 pour cent de moins que dans le secteur privé. En 1990, la situation avait changé. Les fonctionnaires moins qualifiés avaient acquis un léger avantage d'environ 5 pour cent par rapport à leurs homologues du secteur privé et aux emplois supérieurs, les fonctionnaires avaient rattrapé leurs homologues du secteur privé. En d'autres termes, il semble que la politique de rémunération décentralisée a réussi à supprimer le "double déséquilibre" dans la deuxième moitié des années 80. Notons que les chiffres calculés à partir des emplois figurant dans la classification du BNT indiquent que le déséquilibre n'était pas vraiment "double", puisqu'il semble avoir concerné essentiellement les salaires associés aux emplois supérieurs de la hiérarchie.

On peut aussi observer une autre caractéristique intéressante de la structure des rémunérations. En 1980, la dispersion des salaires entre salariés appartenant à la même catégorie d'emplois selon la classification BNT était beaucoup plus faible dans le secteur public que dans le secteur privé. En 1990, cette dispersion entre individus était du même ordre de grandeur dans les deux secteurs pour les emplois supérieurs. Aux emplois moins qualifiés, elle restait plus faible dans le secteur public où, en fait, elle ne paraît pas avoir beaucoup changé depuis 1980. On pourrait en conclure à la réussite du remplacement de la grille des salaires par un système de rémunération individualisé pour les personnels qualifiés; une réserve s'impose toutefois, les postes figurant dans

la classification du BNT, et dont les salaires peuvent donc faire l'objet de comparaisons détaillées, sont plus fréquents dans les organismes qui recrutent en concurrence avec le secteur privé et donc plus favorables au principe de la rémunération déterminée par le marché que les administrations publiques en général.

Etant établi que la structure des salaires du secteur public a en effet changé, comme on pouvait s'y attendre à la suite de la décentralisation, il est intéressant de considérer les conséquences de cette évolution sur l'augmentation globale des salaires du secteur public, **par** rapport au secteur privé. On pourrait penser et même craindre qu'une telle restructuration soit un facteur d'accroissement de la rémunération des fonctionnaires, ce qui compromettrait la stabilité du coût de la main-d'oeuvre en termes d'équilibre macro-économique et grèverait aussi le budget de l'Etat.

Des accusations dans ce sens ont été portées à l'encontre des négociateurs du secteur public. Toutefois, **les** chiffres ne confirment **pas** ce point de vue. Pour l'ensemble des années 80, les salariés du secteur privé ont au total reçu des augmentations de salaire qui dépassaient de six points (en pourcentage) celles du secteur public. Comme le montre le tableau II, les salaires ont augmenté plus rapidement dans le secteur privé dans la première moitié des années 80. En 1985-86, les augmentations de salaire ont été nettement en faveur des fonctionnaires, mais pendant le reste des années 80, alors que le marché du travail suédois est devenu de plus en plus tendu, les hausses annuelles de salaire enregistrées par le secteur privé ont été régulièrement supérieures à celles du secteur public, mais dans un faible mesure. **Si** l'on prend comme point de départ l'année 1985, année où le gouvernement a annoncé sa nouvelle politique de personnel, les salaires du secteur public et du secteur privé ont progressé à peu près au même rythme.

Tableau 2. Rythme d'augmentation annuelle des salaires dans le secteur public et dans le secteur privé (%)

Année	Secteur public %	Secteur privé %
1980	9.4	10.1
1981	4.5	6.5
1982	5.8	6.1
1983	6.9	8.8
1984	6.6	9.3
1985	9.6	6.6
1986	9.7	6.4
1987	2.5	6.0
1988	7.0	7.8
1989	8.4	10.1
1990	10.0	9.3

Source : *Statens Arbetsgivareverk* (Statistiques sur la rémunération des fonctionnaires), (1980-1990).
Svenska Arbetsgivareföreningen (Statistiques sur la rémunération des salariés du secteur privé), (1980-1990).

Il semble y avoir un schéma cohérent d'accélération et de freinages entre les augmentations salariales du secteur privé et du secteur public. Un coup d'oeil sur les statistiques donne clairement l'impression que les augmentations de salaire du secteur public sont en retard d'un ou deux ans sur celles du secteur privé. Se servant de méthodes plus sophistiquées mais de données de moins bonne qualité que celles auxquelles nous avons eu accès, Bertil Holmlund, dans son annexe à l'"Enquête à long terme sur la Suède" (*Swedish Long-Term Survey*) de 1990, a conclu que le secteur public est bien en retard sur le secteur privé pour ce qui est des hausses de salaire. Les données utilisées par Holmlund portent sur la période **1964-87** ; son étude mesure donc les conséquences du système traditionnel centralisé de rémunération des fonctionnaires. Il n'est pas étonnant que sur la base de cette période, Holmlund ait pu établir que la tendance à long terme des rémunérations du secteur public était à la baisse par rapport au secteur privé. Holmlund notait aussi à sa propre surprise que les augmentations de salaire variaient davantage d'une année sur l'autre dans le secteur public que dans le secteur privé. Cela tient peut-être à ce que le système de rémunération centralisé contrôle les tensions pendant assez longtemps, qu'elles s'accumulent jusqu'au point où des changements plus radicaux deviennent inévitables.

Conclusion

Il semble qu'on puisse dégager le secteur public de la responsabilité d'avoir exercé un effet perturbateur sur la formation des salaires du secteur privé. Par ailleurs, on ne saurait nier que, dans le système décentralisé actuel, le rôle de frein exercé par le secteur public deviendra moins prononcé; les données sur la fin des années 80 révèlent une légère tendance dans ce sens. Le fait que la dérive salariale est maintenant un phénomène réel dans le secteur public tout comme dans le secteur privé accroît la probabilité d'une telle évolution. On pourrait toutefois avancer qu'un ajustement sans heurt des augmentations de salaire est la meilleure solution pour le secteur public non seulement pour des raisons de politique de personnel mais aussi du point de vue de la stabilisation des coûts. Des retards prolongés d'augmentations de salaire, compensés de temps à autre par de fortes majorations des traitements des fonctionnaires ont tendance à faire des mécontents et à causer des malentendus de toutes parts.

Pour ce qui est d'évaluer la politique salariale décentralisée du secteur public au niveau de "l'efficacité" c'est-à-dire de mesurer dans quelle mesure elle a contribué à améliorer la performance des administrations, il n'existe pratiquement pas de preuve. Ce n'est pas que l'on ne puisse pas adopter des systèmes de rémunération au rendement dans certaines branches où les résultats sont faciles à mesurer, comme le nettoyage des locaux, mais la plupart des services fournis par les administrations sont de nature beaucoup plus complexe et générale, aussi l'évaluation des résultats et de la productivité comporte de délicats problèmes de principe. En fait, si l'on s'efforce de mettre en place des mesures simples de la productivité et de les lier mécaniquement au salaire, on risque d'obtenir des incitations inverses de celles que l'on souhaite et des résultats moins satisfaisants. Une politique salariale décentralisée ne peut avoir d'effets bénéfiques que si l'on fait confiance aux bonnes intentions et à la compétence des cadres moyens et supérieurs des organismes publics. L'intérêt d'une politique de rémunération décentralisée tient à ce qu'elle donne aux responsables un outil puissant qui leur permet de stimuler et de récompenser les efforts des fonctionnaires. À cet égard, il n'y a pas de différence de principe entre un organisme public et une entreprise privée.

Une politique salariale décentralisée est donc efficace dans la mesure où les cadres des administrations sont correctement motivés pour agir dans l'intérêt des autorités dont ils relèvent, à savoir le gouvernement et le parlement. **Si** cette relation entre l'autorité de tutelle et l'agent ne peut être correctement établie et supervisée, une politique de décentralisation des rémunérations risque de faire fausse route. L'un des arguments avancés en faveur du système traditionnel centralisé (l'argument d'équité sur "l'Etat régi par le droit et non par des hommes") repose sur cette méfiance, au moins de manière implicite. De l'avis de l'auteur, ces craintes sont à présent injustifiées et une politique salariale décentralisée est un moyen nécessaire au renouveau indispensable du secteur public suédois. ~~Par~~ ailleurs, il importe de ne **pas** oublier que la politique salariale ne peut réussir que si elle est associée à une politique lucide de direction **dans** le secteur public.

Note

1. Le terme "autorités" fait référence dans ce contexte aux ministères et aux autres organismes relevant du gouvernement central.

Bibliographie

- HOLMLUND, Bertil (1990), *Svensk lönebildning - teori, empiri, politik* (La détermination des rémunérations en Suède - théorie, pratique et politique). Bilaga till Långtidsutredningen.
- SJOLUND, Maivor (1989), *Statens Lönepolitik 1966-1988* (La politique salariale du gouvernement 1966-1988) Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- ZETTERBERG, Johnny (1989), *Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor* (La structure des salaires et le double déséquilibre). Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Chapitre 6

DÉCENTRALISATION DES NÉGOCIATIONS SALARIALES DANS LE SECTEUR PUBLIC -- ENSEIGNEMENTS QUI SE DÉGAGENT DE L'EXPÉRIENCE AUSTRALIENNE

par **Brendan Preiss'**

Introduction

En Australie, le cadre de la politique salariale sous les gouvernements travaillistes qui se sont succédés depuis 1983 a été tracé par une série d'accords (conventions collectives I à VI), conclus avec la principale organisation syndicale, le Conseil australien des Trade-unions (*Australian Council of Trade Unions* -- ACTU). Ces accords ont joué un rôle essentiel pour faire accepter la modération salariale et susciter une volonté durable dans l'évolution des modes de fixation des salaires, ce qui a aidé le système salarial à s'adapter aux nécessités économiques et industrielles. Depuis 1987 cette procédure des conventions collectives a été à la base de la transformation de la politique des salaires, la faisant passer d'une formule fortement centralisée où les mouvements de salaires étaient directement liés au taux d'inflation à un système où l'accent est aujourd'hui fortement mis sur l'encouragement à la productivité et à la flexibilité.

Cette mutation de la politique des salaires doit être perçue dans le contexte des objectifs plus généraux de la politique économique, qui sont d'assurer une croissance régulière de l'emploi, de veiller à ce que les progrès réalisés en matière d'inflation soient durables et cumulatifs, de diminuer le déficit des comptes courants et de stabiliser la **part** de la dette extérieure dans le PIB.

Les **buts** visés sont, essentiellement, de favoriser une plus grande flexibilité et de décentraliser la détermination des salaires et celle des conditions de travail, afin de contribuer à une plus grande productivité du travail et de renforcer les liens entre hausses de salaire et gains de productivité.

Dans la fonction publique fédérale comme dans bien d'autres fonctions publiques de par le monde, on insiste de plus en plus sur :

- l'accroissement du rendement et de l'efficacité ;
- une responsabilité accrue quant aux objectifs atteints ;
- la nécessité pour tous les individus d'avoir la même possibilité, en fonction de leur mérite, de rivaliser entre eux pour entrer dans la fonction publique et y progresser indépendamment de toute considération de classe sociale.

En Australie, il faut cependant noter un trait supplémentaire important, à savoir l'impulsion donnée à la gestion de la fonction publique et à la réforme des conditions de travail par le système de fixation des salaires.

Les procédures concernant la fixation des salaires en Australie

Les relations professionnelles en Australie sont régies par les lois du Commonwealth et des États. La Constitution ne donne au parlement fédéral qu'une autorité limitée pour intervenir dans les relations professionnelles. En substance ses pouvoirs se bornent à élaborer des lois touchant la conciliation et l'arbitrage des conflits professionnels qui dépassent le cadre d'un État particulier, encore que le parlement soit autorisé à légiférer directement en ce qui concerne les conditions d'emploi de son propre personnel. Chaque parlement d'État est responsable des lois ayant trait au déroulement des relations professionnelles à l'intérieur de son territoire. L'Australie a de ce fait élaboré des systèmes de relations professionnelles distincts pour le niveau fédéral et pour celui des États, chacun possédant ses propres dispositions en matière de tribunaux du travail.

Les procédures de rencontres avec les partenaires sociaux et de conciliation jouent un rôle important et concret dans le règlement des conflits professionnels. Elles renferment de substantiels éléments de négociation collective. Toutefois, le modèle de négociation collective, tel qu'on l'entend habituellement, est atténué par le fait qu'il intervient sous les auspices de la juridiction professionnelle, souvent sous sa direction et avec sa participation.

Si les protagonistes d'un conflit parviennent par le biais des procédures de conciliation à un accord, celui-ci peut être ratifié par le tribunal et acquiert de ce fait la force d'une "sentence arbitrale". Les sentences imposent aux parties en cause des obligations que l'on peut faire respecter par la loi. Une sentence oblige l'employeur ou les employeurs concernés à verser au moins le niveau de salaire minimum et à observer les conditions qu'elle a édictées. Certaines sentences appelées *paid rates awards* (sentences portant sur les taux effectivement pratiqués) prescrivent des maxima et c'est cette catégorie que l'on trouve principalement dans la fonction publique. Des sentences arbitrales peuvent également énoncer toute une série d'autres conditions d'emploi, telles que le versement d'allocations, les droits à congé, etc. Les sentences sont soit prononcées par un tribunal du travail après arbitrage, soit ratifiées en tant que telles par un tribunal sur la **base** de l'accord intervenu entre les parties.

Etant donné les limites tracées par la Constitution, la mise en application du cadre de la politique salariale reflétée dans la série des conventions collectives s'est appuyée sur l'intervention du principal tribunal professionnel fédéral d'Australie, l'*Australian Industrial Relations Commission* (AIRC, Commission australienne des relations professionnelles). Suivant une procédure établie (connue sous le nom d'examen national des salaires), les principales organisations syndicales et patronales et les administrations fédérales et d'États présentent périodiquement à l'AIRC des mémoires relatifs à l'orientation future du système salarial et les progrès adéquats en salaires et conditions d'emploi dont les travailleurs devraient bénéficier.

Les arrêts de l'AIRC concernant l'examen national des salaires fixent des "normes salariales", lignes directrices en matière de salaires, qui commandent la mise à jour des dispositions des sentences. Ces arrêts sont largement suivis par les tribunaux du travail des États. Grâce à

l'adoption de principes communs dans chacune des juridictions professionnelles, tant fédérales qu'au niveau des États, une certaine forme de politique centralisée des salaires a été mise en pratique depuis 1983.

Entre 1983 et 1987 les salaires déterminés par les sentences ont été ajustés par le biais du système d'indexation. C'était en un sens revenir à la base de fixation des salaires qui avait fonctionné entre 1975 et 1981 avant l'abandon en 1981 de l'indexation, avant l'instabilité consécutive du système salarial et la mise en oeuvre d'une pause des salaires fin 1982. En mars 1987, compte tenu des conditions économiques et du fait que pouvoirs publics, syndicats et employeurs s'étaient mis d'accord sur la nécessité d'un changement, le tribunal professionnel fédéral a mis en place le système salarial dit à "deux étages" et formulé le principe de "restructuration et d'efficience" (R&E).

En vertu de ce mode de fixation des salaires, l'indexation a été remplacée par un système qui prévoyait des hausses générales en fonction de la situation économique pour tous les travailleurs au titre du "premier étage". L'accès aux hausses (conditionnelles) du second étage était également prévu, principalement sous l'égide du principe R&E. Selon ce principe, la commission accordait des augmentations allant jusqu'à 4 pour cent en fonction de la mise en application des mesures tendant à améliorer le rendement sur le lieu de travail.

Lorsqu'en août 1988 la Commission procéda à l'examen de la façon dont ces dispositions avaient fonctionné, elle constata qu'en général les négociations avaient trop mis l'accent sur des points à caractère temporaire (par exemple les compromis visant à faire disparaître les pratiques professionnelles restrictives), et sur des mesures d'économies à court terme -- ce qu'on pourrait appeler des progrès de productivité statique. Une plus grande attention portée aux questions plus fondamentales de contenu des sentences arbitrales et d'organisation du travail -- l'amélioration de la productivité dynamique -- a été perçue comme nécessaire si on voulait donner une impulsion durable à la croissance de la productivité. La Commission, avec l'appui de toutes les parties intéressées, décida qu'il fallait introduire un nouveau système de fixation des salaires, en capitalisant sur les mesures déjà prises au titre du R&E pour encourager l'accroissement du rendement et de la productivité, mais en s'intéressant par priorité aux possibilités de réformes plus amples sur les lieux de travail.

Pour concentrer l'attention sur les éléments fondamentaux du système des sentences qui freinent les gains de productivité et de rendement, la Commission introduisit le principe d'efficience structurelle (PES) dans un arrêt relatif à l'examen national des salaires d'août 1988. À la différence du système à deux étages, le PES ne prévoyait **pas** de hausse générale des salaires. La Commission était en revanche disposée à accorder des augmentations en échange d'un engagement par lequel les différents syndicats procéderaient à un examen approfondi des sentences arbitrales les concernant. Cette procédure générale reçut le nom de "restructuration des sentences".

Négociations au niveau de l'entreprise

Conformément à la convention collective de février 1990, le gouvernement et l'ACTU ont proposé, dans leur mémoire transmis à l'occasion de l'examen national des salaires de 1990-1991, que la commission ouvre la possibilité d'augmentations basées sur les **progrès** en productivité et en rentabilité réalisés au niveau de l'entreprise*. Dans son arrêt d'avril 1991 la commission, tout en

admettant, comme le disait le mémoire, que le **PES** n'avait pas été largement appliqué, conclut que le fait de continuer à pratiquer la formule des sentences arbitrales encourageait les interlocuteurs à assumer une responsabilité plus directe dans les résultats sur lesquels débouchaient les relations professionnelles tout en préservant une procédure cohérente. Selon la commission, les parties en cause devaient d'abord étudier de multiples questions non résolues pour que les négociations au niveau décentralisé puissent aboutir.

L'insatisfaction résultant du rejet par la commission des propositions relatives aux négociations au niveau de l'entreprise conduisit à des discussions sur la mise au point de cadres de négociation à la base dans plusieurs branches. Le gouvernement fédéral, **qui** est l'employeur le plus important du pays, soutient les propositions de négociations décentralisées et publia le plus important des directives s'inspirant du mémoire qu'il avait transmis pour l'examen national des salaires. La commission examina en septembre et en octobre 1991 la question des négociations au niveau de l'entreprise. En dépit de ses réserves persistantes, elle rendit un arrêt en octobre 1991 lors de l'examen national des salaires, arrêt dans lequel elle admettait le principe d'une négociation au niveau de l'entreprise. En conséquence des hausses de salaire pouvaient être justifiées par la contribution des salariés au rendement et à la productivité de l'entreprise. Aucune limite ne fut imposée à l'ampleur des hausses sur lesquelles un accord pourrait intervenir.

Evolutions complémentaires

Toute une série d'initiatives visant à accentuer la flexibilité **du** système des relations professionnelles a contribué à l'évolution des règles de fixation des salaires. Des amendements législatifs intervenus en 1988 ont prévu que des accords dûment validés permettraient aux employeurs et aux syndicats de négocier des dispositions qui soient en accord avec les besoins particuliers d'un employeur ou d'une firme. Ces accords ont le statut d'une sentence arbitrale. Dans son arrêt de février 1989 relatif à l'examen national des salaires la commission a esquissé les règles régissant la validation des accords et les a développées dans son arrêt d'avril 1991. Dans son arrêt d'octobre 1991 elle a décidé que ces accords validés serviraient de vecteur aux négociations au niveau de l'entreprise.

Antérieurement à l'arrêt de la commission d'octobre 1991, les accords validés par elle contenaient en général des taux de salaires cohérents avec les taux usuels des sentences arbitrales et avec les **règles** formulées par la commission en matière de salaires nationaux. **Peu** nombreux étaient les accords qui ~~se~~ substituaient dans une large mesure aux dispositions antérieures des sentences arbitrales et assuraient une réglementation complète des rapports entre les parties au sein de l'entreprise. Dans ces conditions des amendements ont été apportés en juin 1992 au contenu des accords validés, afin de tenir compte de l'expérience de négociations plus décentralisées et des dispositions existant auparavant.

Pour la validation des accords on fait maintenant intervenir trois critères fondamentaux :

- les accords ne doivent pas désavantager les salariés couverts par eux ;
- des procédures de règlement des litiges doivent y figurer ;
- les syndicats qui sont parties à un accord doivent consulter leurs membres sur cet accord.

Lorsqu'un accord ne concerne qu'une seule entreprise ou un seul établissement il doit y avoir unicité du cadre de négociation. Un syndicat reconnu à l'échelon fédéral doit être présent dans le dit cadre. Lorsqu'il s'agit d'accords d'entreprise ou d'établissement, la commission ne pourra refuser la validation qu'en invoquant des considérations d'intérêt public consécutif à un mémoire déposé par le ministre chargé des relations professionnelles. Les principes en vigueur pour les accords validés qui ont été formulés par la commission cesseront de s'appliquer.

Sont analysés également les problèmes susceptibles de résulter d'une pluralité d'implantations syndicales au niveau de l'entreprise, notamment lorsque les syndicats sont organisés par métiers ou sur une base interbranche. Dans la convention collective de février 1991 le gouvernement fédéral et l'ACTU ont fait de la rationalisation de l'implantation syndicale (et de celle des sentences arbitrales) une priorité pour les relations professionnelles des années 90, Le gouvernement fédéral a lui aussi souligné que la réforme de l'implantation syndicale était importante pour que se développe une véritable négociation au niveau de l'entreprise.

Le processus de restructuration syndicale a été facilité par les changements intervenus dans la loi sur les relations professionnelles, qui ont rendu plus aisées les fusions entre syndicats et renforcé les pouvoirs de la commission en matière de conflits d'attribution et de problèmes d'implantation syndicale. De nouvelles règles de reconnaissance syndicale ont également été introduites, et un contrôle opéré en deux temps par la commission décidera du maintien de la reconnaissance accordée aux petites organisations. Les fusions syndicales ont réalisé des progrès, le nombre total des syndicats fédéralement reconnus en Australie est tombé de 146 en juin 1986 à 91 en septembre 1992. Le nombre de syndicats fédéralement reconnus implantés dans la fonction publique fédérale est de son côté tombé entre ces mêmes dates de 70 à 38. La *Public Sector Union* offre un exemple typique de cette logique. Ce syndicat, qui était en 1984 implanté uniquement dans le personnel administratif "employés", englobe en 1992 le personnel administratif, les spécialistes, les professions juridiques et (pour partie) les techniciens de la fonction publique. D'autres fusions sont à l'heure actuelle envisagées.

L'ACTU a publiquement fait connaître son intention de poursuivre le travail de rationalisation syndicale fondé sur trois niveaux de syndicats au sein des branches -- syndicats "principaux", syndicats "importants", "autres" syndicats, en commençant par un certain nombre de branches cibles. L'objectif à plus long terme est d'avoir des syndicats organisés en vingt groupements environ, la fonction publique fédérale étant considérée comme une branche où le nombre des syndicats serait ramené à cinq.

La réforme de la fonction publique fédérale

Depuis 1984, des changements sensibles sont intervenus dans l'appareil gouvernemental et ailleurs, ce qui a eu des conséquences capitales sur le fonctionnement de la fonction publique fédérale. La décision prise en 1984 par le gouvernement de mettre en application le livre blanc de 1983 sur *La réforme de la fonction publique australienne* s'est traduite par un large transfert aux organismes administratifs des aspects opérationnels de la gestion du personnel, en particulier les décisions de classification, l'application des conditions de service, les procédures de promotion et de mutation, etc. Ces mesures de déconcentration ont été accentuées et prolongées en 1986 par la modernisation des procédures d'appel en cas de promotion, de licenciement, de sanction pour

inefficacité et de titularisation. En 1987 une autre étape significative dans le processus de réforme a été franchie avec le remplacement du Conseil de la fonction publique par d'autres mécanismes de coordination, la réduction du nombre des ministères et une déconcentration additionnelle des fonctions de gestion des ressources humaines.

Les dispositions destinées à succéder au Conseil ont été esquissées dans une déclaration du Premier ministre d'alors en juillet 1987. Un nouveau ministère chargé des relations professionnelles a pris la responsabilité des questions de rémunération et de conditions de travail dans la fonction publique fédérale, la définition des **grilles** de classification des emplois et des normes y afférentes, les questions de politique salariale et de politique industrielle et l'exposé des problèmes concernant l'ensemble **de** la fonction publique fédérale devant les juridictions d'arbitrage. La nouvelle Commission de **la** fonction publique a reçu compétence pour les autres problèmes de gestion du personnel, comme la politique en matière d'embauche, de promotions et de mutations, de mobilité, de discipline, de cessation d'activité et de perfectionnement. Elle a également conservé des responsabilités particulières pour le *Senior Executive Service* (SES, les cadres de direction). Les fonctions du ministère et de la Commission sont intimement liées, et il existe en permanence une étroite coordination entre les deux organisations. D'autres entités administratives comme le ministère des Finances et le ministère de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation ont pris en charge d'autres problèmes spécifiques qui étaient auparavant du ressort du Conseil de la fonction publique, à savoir les profils de classification dans la fonction publique fédérale pour le premier. et les aspects opérationnels du recrutement au premier **grade** d'un corps pour le second.

Le *Management Advisory Board* (**MAB**, Conseil consultatif de la gestion), présidé par le secrétaire général des services du Premier ministre et du cabinet, a été créé pour impulser et orienter les améliorations de la gestion dans la fonction publique fédérale. D'autres secrétaires généraux, des représentants de l'ACTU et des membres du secteur privé font également partie du Board.

Les principaux objectifs qui sous-tendent ces changements dans la gestion peuvent peut-être se résumer comme suit :

- le maximum d'efficacité et de rendement dans la fourniture des services publics ;
- une insistance plus marquée sur les résultats et la responsabilité qu'ils entraînent ;
- l'encouragement à une plus grande réceptivité vis-à-vis des élus et des usagers ;
- la mise en place d'un environnement de gestion donnant aux individus la possibilité et le désir d'améliorer leurs performances.

Dans la fonction publique fédérale australienne, comme dans celle de la plupart des autres démocraties occidentales, de tels objectifs ont conduit à mettre davantage l'accent sur les résultats que sur les procédures, à clarifier les missions dans les projets de service et à déconcentrer les pouvoirs opérationnels, afin que les gestionnaires de la fonction publique aient plus de latitude dans l'utilisation de leurs ressources, et puissent donc être raisonnablement appelés à rendre des comptes dans les domaines dont ils ont la responsabilité.

Le *Financial Management Improvement Program* (FMIP, programme d'amélioration de la gestion financière) a été lancé en 1984 pour exprimer une manière globale d'aborder l'amélioration de la gestion des ressources dans la fonction publique fédérale. Il a eu essentiellement pour but de rendre les services publics plus efficaces, axés sur des résultats cohérents avec les objectifs

gouvernementaux, et plus rentables tout en les sensibilisant aux coûts qui en résulteraient. Le programme a conduit à prendre diverses mesures visant à :

- moderniser le budget et les procédures règlementaires pour rendre moins nécessaire le contrôle exercé par les organismes centraux, et pour encourager la recherche de l'efficacité et du rendement dans les ministères ;
- introduire des techniques et des systèmes aidant les gestionnaires à se concentrer sur les résultats ;
- modifier les procédures administratives pour inciter davantage les gestionnaires à faire leur métier et pour les sensibiliser aux coûts en ressources.

Du point de vue budgétaire, une grande partie du supplément de flexibilité dont bénéficient les ministères et organismes administratifs au titre du FMIP est imputable à la mise en vigueur du *Running Costs System* (RCS, Système des coûts de fonctionnement). Les principales caractéristiques du RCS sont l'amalgame des dépenses administratives et des dépenses de salaires en une seule rubrique budgétaire de "coûts de fonctionnement", plafonnée en valeur nominale (avec possibilité pour les ordinateurs d'opérer des substitutions entre les deux catégories) ; il est possible, soit de reporter les crédits non dépensés de la rubrique "coûts de fonctionnement" au budget de l'année suivante, soit de puiser dans certaines limites dans la dotation de l'année suivante. Un "dividende d'efficience" a été créé en même temps que le RCS ; c'est par son intermédiaire que tout ministère ou organisme administratif restitue au budget une partie des gains d'efficience obtenus grâce au progrès technique et à une plus grande souplesse de gestion.

D'autres réformes adoptées au sein de la fonction publique fédérale, dues au désir de se référer aux notions d'équité et de responsabilité publique dans le fonctionnement de l'appareil gouvernemental sont venues compléter celles concernant la recherche d'un meilleur rendement. La liberté de l'information, le contrôle judiciaire des décisions de l'administration, le Médiateur et les procédures d'appel, les mesures relatives à l'accessibilité et à l'équité des services publics et l'égalité des chances dans l'emploi : dans tous les cas se trouvent mises en relief la nécessité d'un accès égal pour tous aux données ainsi qu'aux programmes (et aux emplois) publics, ainsi que la responsabilité des agents de la fonction publique.

La mise en oeuvre de la politique des salaires dans la fonction publique australienne

Dans l'emploi fédéral australien il y a eu depuis plusieurs années des tentatives concertées pour introduire plus de flexibilité dans la fixation des rémunérations, du point de vue de la structure des rémunérations comme du point de vue des politiques salariales.

Dans les années 50, 70 pour cent environ du personnel administratif fédéral étaient employés dans des organisations régies par la loi sur la fonction publique. Autrement dit, ils faisaient partie du noyau dur de la fonction publique et étaient inclus dans les textes relatifs à la gestion du personnel, aux rémunérations et aux conditions de travail qui s'appliquaient de manière plus ou moins uniforme dans tous les organismes relevant de la loi. Au cours des années 70 et 80 beaucoup d'organismes administratifs ont été soustraits du champ couvert par la loi, et un grand nombre d'organismes nouveaux se sont vus accorder des pouvoirs propres en matière de dotation en

personnel. A l'heure actuelle moins de 40 pour cent des fonctionnaires fédéraux civils sont couverts par la loi sur la fonction publique.

Le fait que pour leur dotation en personnel ces organismes ont cessé de relever de la dite loi a considérablement renforcé leur capacité à élaborer des formules fort différentes de celles en vigueur dans la fonction publique et plus étroitement en accord avec leurs besoins. Dans certains cas ces différences ont mis du temps à apparaître ; cependant plus récemment, au fur et à mesure que se modifiaient les attitudes à l'égard de l'uniformité des règles dans l'emploi fédéral, certains organismes ont été à même d'introduire des changements rapides et spectaculaires. En outre, si les décisions de ces organismes dans le domaine des relations professionnelles ont été et continuent d'être soumises à une certaine coordination gouvernementale, ces contrôles ont été sensiblement assouplis, notamment pour les entreprises de droit commercial opérant sur des marchés et ne dépendant pas du budget fédéral.

En dehors de ces changements structurels on a également recherché plus de flexibilité en mettant en oeuvre une politique des rémunérations.

Dans les années 50 les taux de salaire dans les organismes de l'administration fédérale étaient modifiés plus ou moins simultanément et en parallèle avec les grandes évolutions des taux de salaires fixés par les sentences arbitrales. Dans ce contexte on a progressivement mis un fort accent sur les parités internes à la fonction publique, et les grilles de salaires sont devenues plus rigides. En outre, étant donné le rôle important du gouvernement fédéral en tant qu'employeur, les changements intervenant dans les rémunérations attiraient en général l'attention de l'opinion publique, et fatalement des pressions s'exerçaient pour les limiter au maximum. Les préoccupations auxquelles cette manière d'agir a donné lieu ont conduit à mettre au point une approche assez subtile fondée sur les principes du marché. En matière de rémunérations, on a défini divers groupes professionnels dans la fonction publique, et les rémunérations ont été modifiées pour chaque groupe sur la base des taux en vigueur sur le marché. Les ajustements, d'une ampleur modeste chaque fois, ont été effectués avec une fréquence raisonnable, et à différentes dates pour différents groupes.

Les taux de salaire pour chaque groupe ont été appliqués de façon uniforme dans l'ensemble de la fonction publique (et adoptés dans d'autres secteurs de l'emploi fédéral), mais cette approche "groupe par groupe" a représenté une réponse beaucoup plus souple aux pressions du marché du travail, et a permis au gouvernement fédéral d'être plus compétitif en matière de recrutement.

Cependant l'adoption en 1974 d'un système centralisé de fixation des salaires a conduit à remplacer l'approche groupe par groupe dans la fonction publique par l'indexation des salaires. Les réformes de 1984 ont coïncidé avec le transfert de la fonction publique sous la juridiction professionnelle fédérale pour toutes les questions de relations professionnelles, alors que les dispositions antérieures impliquaient un type d'arbitrage distinct pour la fonction publique fédérale. Ce changement a reflété le point de vue du gouvernement selon lequel la fonction publique devait prendre place au sein du système national des relations professionnelles, dans lequel le secteur public et le secteur privé seraient astreints aux mêmes obligations générales.

La fonction publique fédérale a abondamment montré qu'elle avait contribué à la réussite globale de la réforme au plan micro-économique en introduisant des innovations en matière d'organisation et de grille des emplois, dans le contexte des évolutions qu'a connues le système des

sentences arbitrales. **A** partir de 1987, notamment, les changements intéressant le domaine de la fixation des salaires se sont combinés avec les réformes de la fonction publique pour transformer fondamentalement la façon dont la fonction publique fédérale est organisée et gérée.

Les accords conclus avec les syndicats de fonctionnaires au titre du "second étage" de l'examen national des salaires de 1987, et notamment la procédure dite d'examen des structures de classifications, ainsi que les accords de restructuration des sentences arbitrales relevant du principe d'efficacité structurelle de l'examen national des salaires de 1989, ont eu pour objectifs de développer des pratiques de travail efficaces, d'exploiter au maximum les changements technologiques, **et** de favoriser au sein **de** la fonction publique la satisfaction au travail et l'acquisition de nouvelles qualifications.

Le défrichage accompli en 1987 par l'examen des structures de qualifications au titre du "second étage", et l'accord sur la fusion des classifications conclu ensuite sous l'égide du principe d'efficacité structurelle en 1989, ont de ce fait apporté de substantiels avantages aux directions et aux agents :

- plus grande flexibilité et mobilité du personnel grâce à la formation polyvalente et à la souplesse des classifications et des pratiques de travail ;
- amélioration des possibilités de carrière et création de profils de carrière liés aux qualifications acquises, d'où une incitation pour le personnel à participer à des actions d'acquisition de qualifications nouvelles ;
- meilleure adaptation entre le personnel et **la** technologie, d'où une plus grande souplesse fonctionnelle ;
- engagement pris par toutes les parties concernées de répondre avec efficacité et efficacité aux normes souhaitées en matière de services rendus aux usagers.

A la suite de la procédure du "second étage", une centaine de classifications d'opérateurs de saisie et d'employés de bureau ont été ramenées à une grille unique à huit niveaux. Deux ans plus tard environ, dans le cadre de la procédure du principe d'efficacité structurelle, 1 760 classifications concernant les travailleurs manuels ont été réduites à une grille à dix niveaux. Parallèlement, dans le domaine de la main-d'oeuvre hautement spécialisée, trente classifications distinctes ont été fondues en une seule grille. Les profils de carrière des techniciens et dessinateurs ont été également été fusionnés en une seule grille, ce qui a ramené le nombre des niveaux de dix à six.

Ces réformes se sont également traduites par de significatifs changements d'attitudes, tant pour les directions que pour le personnel (et ses syndicats représentatifs). Si les procédures de négociations salariales du "second étage" et du principe d'efficacité structurelle se sont déroulées sous la direction du ministère chargé des relations professionnelles, les gestionnaires administratifs au niveau opérationnel ont également siégé à la table de négociation. Dans le cadre d'une coordination générale assurée par le ministère chargé des relations professionnelles, les ministères et organismes ressortissant à la fonction publique ont eu à prendre des initiatives, qu'il s'agisse de faire la liste des problèmes de gestion du personnel, de rémunération et de conditions **de** travail qu'ils souhaitaient voir changer, de participer directement aux négociations avec les syndicats ou de mettre en oeuvre dans leurs propres services les accords conclus.

La volonté d'introduire des rémunérations au rendement dans les échelons hiérarchiques supérieurs a représenté une nouvelle orientation majeure inscrite dans les négociations de la fonction publique au titre du principe d'efficience structurelle. L'objectif est de reconnaître de façon concrète la diversité des contributions des individus et de s'attaquer aux difficultés qui peuvent apparaître dans le personnel quand tous les agents sont rétribués de manière égale quels que soient leurs efforts ou leurs résultats. Les dispositions qui en découlent concernant l'appréciation des performances devraient, espère-t-on, contribuer substantiellement à améliorer un système humain qui, pour une raison ou pour une autre, n'a pas été en mesure de faire figurer parmi ses points forts une discussion franche et ouverte sur les performances entre les supérieurs hiérarchiques et leurs subordonnés.

La dernière décennie a vu se créer un nouvel environnement, et des procédures et structures nouvelles qui le reflètent :

- un style participatif dans la conception du travail constitue maintenant un trait caractéristique de la façon dont on repère les modalités de travail les plus productives -
 - le processus participatif vise à mobiliser pleinement les talents et les capacités disponibles et à provoquer d'emblée une forte implication des agents dans les modalités de travail au plan local ;
- la formation est maintenant un processus continu, où le Conseil mixte de la formation dans la fonction publique assure la supervision des actions de qualification et la délivrance des titres ;
- les obstacles techniques tels **que** les descriptions de poste trop pointues, les grilles de rémunérations excessivement complexes, les niveaux hiérarchiques superflus, etc. ont été dans une large mesure éliminés ;
- le caractère consensuel des accords du type "second étage" et PES s'accompagne d'avantages tels que des procédures de consultation approfondies des agents et des syndicats, des accords mettant fin à des conflits, et l'acceptation de formules flexibles en matière d'emploi.

Les améliorations apportées par les négociations liées au "second étage" et au PES et par d'autres négociations professionnelles n'ont naturellement pas été dépourvues de coûts. Parmi ces coûts figurent les efforts nécessaires pour opérer les changements d'attitudes et de mentalités indispensables à un bon usage des réformes. En outre certaines organisations ont probablement gagné plus que d'autres et on peut par ailleurs s'attendre à voir s'accomplir de nouveaux progrès.

Les dispositions suggérées pour les négociations à la base dans la fonction publique fédérale

En mai 1991 le gouvernement et l'ACTU sont parvenus à un accord sur la mise en oeuvre de la convention collective n° VI dans la fonction publique fédérale. Cet accord prévoyait que des accords de productivité constitueraient un élément déterminant des changements de salaires intervenant par voie contractuelle. Sur cette base le gouvernement a chargé une commission de secrétaires généraux de ministère d'établir un rapport présentant l'éventail des possibilités quant au chiffrage des changements de productivité, ainsi que les options diverses existant en matière de négociations décentralisées dans la fonction publique fédérale.

Le gouvernement fit également appel à trois universitaires (les professeurs Barry Hughes, John Niland et William Brown) pour l'aider à mettre au point des propositions relatives aux négociations à la base dans la fonction publique fédérale et à compléter le travail entrepris par la commission des secrétaires généraux. Les questions qu'il fut demandé aux deux commissions de traiter sont décrites dans l'annexe A.

Les commissions achevèrent leurs travaux à la fin de 1991. Les principaux points des rapports des deux commissions sont résumés dans les annexes B et C.

Tout en reflétant dans leurs rapports des optiques différentes sur les questions traitées, les commissions se montrèrent largement d'accord sur les points essentiels. Il était visible que l'on souhaitait vivement conserver les conditions et structures de base afin de préserver une fonction publique de carrière intégrée (avec mobilité horizontale et maintien du principe du mérite).

Les deux rapports firent observer que s'il pouvait y avoir avantage à des négociations sur la productivité fortement appuyées sur les organismes administratifs, il fallait disposer d'un cadre de principes et de procédures explicite et gérer avec précaution le passage à des formes de négociation plus décentralisées.

Les commissions conclurent qu'il faudrait à l'avenir porter attention aux considérations d'équité, de façon à ce que les négociations décentralisées n'aboutissent pas à de forts décalages de rémunérations entre organismes administratifs pour des agents figurant dans les mêmes classifications, selon que leur administration saurait ou non tirer parti des négociations. Si les négociations au niveau de l'organisme administratif permettent et favorisent des rétributions à caractère collectif dans les organismes qui se lancent dans de grands changements, ceux qui ne sont pas à même de recueillir de tels avantages en raison de la nature de leurs activités devront faire ultérieurement l'objet d'un rattrapage.

Les deux commissions firent observer qu'une véritable négociation au niveau de l'organisme administratif devrait s'autofinancer. En d'autres termes, il faudrait que les gains réalisés soient suffisants pour financer les améliorations de salaires et de conditions de travail.

Dans sa réponse aux rapports des commissions, le principal syndicat de la fonction publique indiqua que sa préoccupation fondamentale concernait la conciliation entre d'une part l'impératif de flexibilité inhérent dans les accords de productivité et d'autre part la volonté constante de respecter les principes de justice et de comparabilité dans la fixation des salaires du secteur public, tout en réalisant les objectifs d'ordre politique et financier du gouvernement.

Le 6 août 1992 le gouvernement présenta les grandes lignes du cadre qu'il proposait pour les négociations décentralisées au sein de la fonction publique fédérale. L'objectif clé des dispositions envisagées était, indiqua-t-il, d'aider à faire naître et à se développer dans les services tout une nouvelle mentalité afin que les directions, les syndicats et le personnel s'accordent à rechercher en permanence une meilleure productivité. Le gouvernement fit observer que la démarche de concertation adoptée quant à l'accroissement de la productivité sur le terrain, élément important des pratiques en pointe dans le secteur privé, devait représenter un élément essentiel des dispositions à prendre à l'avenir dans la fonction publique fédérale.

Le gouvernement prit acte de l'avantage qu'il y avait, du point de vue des directions et des agents, à conserver une fonction publique intégrée et proposa que les rémunérations liées à la productivité et l'amélioration des conditions de travail intervenant dans le cadre des accords d'organismes administratifs viennent s'ajouter à un fonds commun de classifications, de rémunérations et de conditions de travail. **A** ses yeux l'existence durable de ce fonds commun contribuerait à la flexibilité et à la mobilité des agents, irait dans le sens des préoccupations d'équité et notamment du principe d'égalité des chances d'emploi, et aiderait à conserver les gains substantiels de rendement dont bénéficierait l'ensemble de la fonction publique fédérale.

Compte tenu du caractère particulièrement complexe de la mesure de la productivité dans les secteurs non marchands tels que la fonction publique, le cadre de négociation comporte un certain nombre de dispositions budgétaires et de règles de partage des gains propres à permettre une démarche cohérente et réaliste en matière de négociations décentralisées.

L'impératif majeur qui les domine est que les négociations à la base apportent au gouvernement des résultats de nature à intéresser les contribuables.

Les éléments essentiels du cadre de négociation

Le cadre de négociation implique un accord à plus long terme **que** le système actuel (de l'ordre de **18** mois à **2** ans) de façon à apporter davantage de prévisibilité et de stabilité au sein des relations professionnelles de la fonction publique fédérale. Il devrait s'agir d'un accord "fermé", c'est-à-dire un accord qui intègre tous les ajustements -- notamment tous les ajustements économiques conformes à la politique salariale du gouvernement -- et qui se substitue pendant la période où il est en vigueur aux sentences de l'Examen national des salaires. Cette démarche est cohérente avec la politique gouvernementale générale en matière de négociation au niveau de l'entreprise.

L'accord prendrait effet selon la procédure récente de "validation" évoquée ci-dessus. La conséquence pratique d'un tel accord serait de situer la fonction publique, dans une large mesure, **hors** du champ d'application des sentences arbitrales actuelles. En dehors du rôle qu'elle joue dans l'approbation des accords, l'AIRC sera appelée à intervenir, mais pour des cas limités, dans le règlement des différends.

Le maintien d'une fonction publique intégrée doit s'obtenir en décidant que les rémunérations liées à la productivité et les améliorations des conditions de travail résultant des accords d'organismes administratifs viendront s'ajouter à un fonds commun ou noyau dur de classifications, de rémunérations et autres conditions d'emploi. Grâce à ces dispositions on pourra conserver les avantages d'une rationalisation poussée des grilles de classification obtenus lors de récents rendez-vous salariaux et préserver en même temps la mobilité horizontale des agents.

Dans la fixation de l'éventail des conditions de travail que l'on considère comme le "fonds commun", un premier test exogène consiste à se demander si telle ou telle condition a été ainsi classée **par** l'AIRC. Dans la règle qu'elle a énoncée concernant les négociations d'entreprise, la commission stipule que les accords "n'entraînent pas une diminution des gains correspondant à des horaires normaux, ou s'écarter des normes fixées par la commission en matière d'horaires de travail, de congés annuels non payés ou de congés rémunérés de longue durée pour ancienneté".

Désigner telle ou telle condition comme en dehors du fonds commun offre des possibilités d'accroître la flexibilité d'un organisme administratif. En analysant la façon de la gérer au niveau de l'organisme, **il** faudra prendre en considération les facteurs dont dépendent le caractère souhaitable d'un supplément de flexibilité opérationnelle et la vitesse à laquelle le changement devrait s'opérer.

Le cadre de négociation offre un champ d'application pour l'aménagement des rémunérations en fonction de la productivité dans la fonction publique, pourvu que l'on se mette d'accord sur une série de changements précis générateurs de véritables progrès de productivité et de rendement, ainsi que sur leur mise en oeuvre. Les progrès réalisés grâce à ces mesures devront être suffisants pour couvrir progressivement les coûts de tout aménagement des rémunérations dans la fonction publique durant le temps où l'accord est en vigueur. Les changements en question devront être négociés **par** référence à l'ensemble de la fonction publique. Bien que l'accent soit **mis** ici sur la réalisation de gains de productivité au niveau de l'organisme administratif, il y a également place pour des améliorations pratiques à introduire dans l'ensemble de la fonction publique, en dépit des réformes considérables réalisées à ce niveau lors des récents rendez-vous salariaux.

Comme on l'a noté plus haut, les aspects budgétaires concernant les dispositions prévues en matière de négociations décentralisées sont essentiels, aux yeux du gouvernement, pour rendre ces dispositions solides et acceptables. En règle générale, ils se traduisent par la mise en commun des gains de productivité (la "masse commune des gains à partager") résultant des mesures mises en oeuvre au titre des accords conclus, et par la répartition de ces gains entre, d'un côté, le Budget, et de l'autre, l'organisme et les agents concernés, de façon à financer des améliorations **de** rémunération et de conditions de travail fondées sur la productivité.

Le cadre de négociation prévoit que les économies de coûts de fonctionnement, résultant directement d'initiatives prises au titre d'accords décentralisés, figureront dans la "masse commune du partage des gains". Lorsque de telles économies sont réalisées, elles peuvent venir en déduction du "dividende d'efficience" imposé. **Si** tel n'est pas le cas, le "dividende d'efficience" reste obligatoire.

Le cadre permet également, sous réserve d'une limitation quantitative et d'un aval gouvernemental cas par cas, de prendre en compte une partie des gains provenant d'une meilleure efficacité des programmes ou d'une augmentation **des** recettes obtenues grâce aux mesures figurant dans l'accord. La part la plus importante de ces gains reviendra au Budget, donc au contribuable ; la part la plus petite pourrait également figurer dans la "masse commune".

La "masse commune des gains à partager" a deux finalités. Dans la contribution d'un organisme administratif à la masse commune, 50 pour cent seront disponibles pour une répartition au profit du personnel sous forme de primes de productivité ou de meilleures conditions de travail. L'autre moitié servira à financer un mécanisme de "restitution" pour l'ensemble de la fonction publique.

Le cadre de négociation reconnaît le fait que tous les organismes ne sont pas également bien placés pour obtenir des améliorations de productivité ayant des incidences budgétaires tangibles. Comme on l'a signalé, dans la mise au point des dispositions, un élément fondamental a été la nécessité de préserver une fonction publique de carrière. Les 50 pour cent de la masse commune qui vont alimenter la "restitution" serviront, à l'expiration de l'accord, à ajuster **les** taux de salaires du

fonds commun. Lorsque la prime de productivité d'un organisme administratif dépasse le montant dégagé par la restitution, les sommes restituées seront annulées ; lorsqu'elle est inférieure, elle sera "compensée" du montant de la restitution. Par ce biais, les structures de classification du fonds commun seront maintenues tout en minimisant la dispersion des salaires, et l'on aura accordé en même temps aux progrès de productivité obtenus la place et l'importance qui leur reviennent. Le cadre prévoit également la faculté de procéder à la fin de la période couverte par l'accord à un examen des taux de salaires, en prêtant attention aux problèmes d'équité et d'efficience qui peuvent se poser.

On n'envisage pas que le *Senior Executive Service (SES)*, le groupe des cadres supérieurs (environ 1 600 personnes, soit 1 pour cent environ des effectifs de la fonction publique), participe aux résultats obtenus au titre des progrès de productivité réalisés sur le terrain autrement que par voie d'aménagement des salaires de la partie commune opérée par le biais des restitutions. La rémunération au rendement a été envisagée dans le cadre de la mise en place de la nouvelle structure du *SES* en 1990 et on pense qu'elle entrera en vigueur sous peu. Les contrats d'évaluation des performances relatifs aux agents du *SES* traduiront le rôle essentiel d'impulsion, de direction et de gestion que ces derniers sont appelés à jouer dans cette tâche permanente qu'est l'amélioration de la productivité.

Des considérations analogues s'appliquent aux grades de *Senior Officer*, le groupe de cadres moyens correspondant à quelques 16 000 agents. Des formules de rémunération au rendement pour les agents de cette catégorie sont mises en place. Le cadre offre toutefois la possibilité de faire participer ces agents aux résultats d'un accroissement de la productivité au niveau de l'organisme administratif à la place d'une rémunération au rendement, lorsque ces possibilités figurent dans un accord conclu au même niveau.

De telles dispositions ne sont pas sans créer des défis de taille pour les parties intéressées. A court terme il s'agit de démontrer qu'elles sont de nature à provoquer un changement significatif dans les mentalités actuelles de la fonction publique et à susciter une volonté durable d'améliorer la productivité, deux objectifs fondamentaux de la politique du gouvernement fédéral. A cet égard, le gouvernement entend que l'on montre ce que ces dispositions sont susceptibles d'apporter. C'est pourquoi l'accord ne sera vraiment conclu, et les modifications des rémunérations dans la fonction publique n'interviendront que lorsque le gouvernement, au vu des progrès accomplis par les négociations, sera convaincu qu'elles se traduiront pendant la durée de l'accord par des avantages de nature budgétaire.

L'évolution dans le secteur public au sens large

Conformément à l'orientation générale de la politique des salaires, les entreprises publiques fédérales et plusieurs administrations d'État se sont lancées dans des programmes accordant une plus grande place à la productivité de l'entreprise et à des formes de négociation plus décentralisées.

Les entreprises publiques fédérales, situées en dehors de la fonction publique proprement dite, ont été à l'avant-garde quant au recours à des négociations au niveau de l'entreprise pour améliorer leur productivité et rétribuer leurs salariés. Ces entreprises, notamment les agences des postes et des télécommunications, les arsenaux, les compagnies aériennes (Qantas et lignes intérieures), n'ont pas les mêmes contraintes opérationnelles et institutionnelles que les organismes

administratifs relevant de la fonction publique. A la vérité, les négociations décentralisées leur ont permis de tirer pleinement parti des souplesses que leur accorde le fait de ne pas se trouver dans un cadre administratif et qu'elles sont soumises, dans leurs décisions touchant les relations professionnelles, à moins de dirigisme et de coordination qu'autrefois.

Le gouvernement des Nouvelles-Galles du Sud a publié, début septembre 1992, une note sur les négociations au niveau de l'entreprise dans le secteur public de cet État. Selon la démarche pratiquée aux Nouvelles-Galles du Sud les accords d'entreprise sont perçus comme un mécanisme permettant de s'éloigner de l'uniformité des règles d'emploi, tout en limitant les risques de voir les changements intervenus dans une entreprise faire tache d'huile. On propose d'encourager chaque entreprise du secteur public des Nouvelles-Galles du Sud à s'orienter vers un accord d'entreprise, sans exclure la possibilité de parvenir à des accords intéressant certaines composantes d'un organisme administratif.

Aux Nouvelles-Galles du Sud la loi sur les relations professionnelles de 1991 prévoit que des accords d'entreprise peuvent être conclus avec des syndicats, des comités d'entreprise ou un minimum de 65 pour cent des personnes employées concernées par cet accord. Lorsque les salariés sont syndiqués on s'attend à ce que les syndicats soient normalement partie à l'accord pour le compte du personnel.

Les organismes administratifs ne recevront pas de financement particulier pour les coûts résultant des accords d'entreprise. Leurs dotations budgétaires intégreront une clause d'indexation reflétant l'évolution générale des salaires. La direction de l'organisme aura à décider si elle négocie des ajustements de salaires (**qui** entreront en vigueur au départ de l'accord ou en cours d'exécution), tout en sachant que ceux-ci pourront devoir être compensés par des gains de productivité. Les accords d'entreprise doivent être financés dans le cadre du budget global de chaque organisme, et cela vaut notamment pour la nécessité de verser des dividendes de productivité au Fonds de consolidation. Avant de mettre la touche finale à un accord d'entreprise un organisme relevant du budget public doit obtenir l'assurance écrite de la Treasury que l'accord sera neutre quant à ses incidences financières. Les administrations soumises à une obligation de dividende devront s'en acquitter en fonction de leurs activités.

En calculant les coûts des accords d'entreprise il faudra faire entrer en considération toutes les charges sur la base d'une comptabilité d'engagements, et inclure notamment les charges afférentes aux congés de longue durée pour ancienneté et aux retraites, qui sont les uns et les autres supportés par l'Etat.

Certains arrangements en matière d'emploi ne sont pas négociables au niveau de l'entreprise car ils sont fixés par la loi. Il s'agit des questions relevant des lois sur l'égalité des chances d'emploi et sur l'hygiène et la sécurité du travail, des seuils minimums fixés par la loi sur les relations professionnelles, et de la législation concernant les congés annuels et les congés pour ancienneté.

D'autres dispositions ne sont pas négociables en raison de la politique du gouvernement de l'État en matière de relations professionnelles, qui exige des dispositions cohérentes. Il s'agit de l'avancement et de la promotion au mérite, de l'uniformité des dispositions relatives au personnel en surnombre, et du principe selon lequel il ne faut pas aller au delà de la série des avantages que l'on peut faire figurer dans les conditions de rémunération. Les arrangements concernant l'emploi ne

doivent pas faire de discrimination entre les agents syndiqués et non syndiqués. La préférence va à des formules d'accords "fermés" plutôt qu'"ouverts".

Le gouvernement de l'État d'Australie-Occidentale a fait connaître en mars 1992 ses directives concernant les négociations dans les entreprises du secteur public. Elles prévoient un cadre de négociation reposant sur le principe de négociation dans l'entreprise formulé par le tribunal du travail de l'État et sur la législation sociale en vigueur.

On distingue dans ce cadre "deux étages". Le "premier étage" contient les conditions d'emploi non négociables du noyau dur de la fonction publique. Les accords d'entreprise, qui composent le "second étage", couvriront les rémunérations et conditions de travail hors noyau dur, et ils doivent être conclus au niveau de l'entreprise,

L'"entreprise" fait l'objet d'une définition souple. Le gouvernement a identifié 18 branches à l'intérieur du secteur public. Tout accord devra couvrir un organisme ou des organismes d'un groupe d'activités particulier. Au sein d'un groupe d'activités, un, plusieurs ou tous les organismes administratifs peuvent être partie au même accord. Pour impulser et coordonner la négociation au niveau de l'entreprise, on a créé pour chaque groupe d'activités un groupe de coordination (où siègent des représentants des pouvoirs publics, des syndicats et des organismes administratifs concernés) : ainsi chaque groupe d'activités peut choisir entre la formule de l'accord individuel ou de l'accord multiorganismes, et traiter les difficultés qui peuvent apparaître.

Le gouvernement du Queensland est en train de mettre au point un cadre pour la mise en oeuvre de négociations d'entreprise dans la fonction publique, après avoir diffusé une première note en avril 1992 : ce document soumet à la réflexion plusieurs modèles, dont l'un prévoit une structure de rémunérations et de conditions de travail commun pour l'ensemble de la fonction publique, les progrès de productivité étant recherchés à la fois au niveau global et au niveau décentralisé.

Les initiatives prises dans la fonction publique australienne en matière de flexibilité des rémunérations

Le supplément de flexibilité salariale au niveau d'un organisme administratif que l'on pense obtenir par des négociations décentralisées complète d'autres initiatives visant à introduire plus de souplesse au sein de la fonction publique fédérale en matière de rémunérations. En général l'objectif recherché derrière les initiatives prises lors des derniers rendez-vous salariaux en matière de salaires et de classifications a été d'accroître la flexibilité à tous les niveaux, de l'individu jusqu'à son administration, et de s'éloigner progressivement de l'uniformité des structures de salaire qui ont caractérisé la fonction publique en Australie, tout en conservant l'idée d'une fonction publique de carrière.

Au niveau individuel, la rémunération au rendement devrait apporter une contribution significative. La démarche proposée pour la fonction publique fédérale, fondée sur l'idée de versement de sommes forfaitaires, a été activement débattue dans de récents documents du Service de la gestion publique. Pour les échelons supérieurs des grades de l'encadrement moyen, la rémunération au rendement maximale proposée représente environ 15 pour cent du traitement. En conformité avec notre idée selon laquelle les dispositions prises devraient avoir un large champ

d'application, on pense faire reposer le financement sur 50 pour cent du maximum permissible pour chaque agent d'un même grade. Des dispositions similaires s'appliqueront au **SES**. Ces mesures devront également tenir compte des conditions propres à chaque organisme administratif dans le cadre des négociations décentralisées. A cet égard on envisage également des formules prenant en compte les apports d'un travail d'équipe ainsi que d'autres formes de rémunération au rendement, comme les grilles de salaires fondées sur le mérite.

La structure propre au **SES** fournit une certaine marge de manoeuvre aux responsables des organismes administratifs dans la détermination **des** traitements. Four le **SES** les traitements sont définis selon trois grandes plages. Les directions ont, par exemple, toute liberté de **fixer** le traitement correspondant à un poste **SES** classé dans la plage 1 à n'importe quel niveau à l'intérieur de l'éventail des salaires pour cette plage, compte tenu des considérations relatives à la classification des postes et du montant global affecté à la rémunération des cadres appartenant au **SES**. Les mesures prévues offrent également la possibilité de rétrograder d'une plage à une autre un agent dont la manière de travailler laisse à désirer, sous réserve de l'accord du commissaire à la fonction publique. Les responsables d'organismes administratifs disposeront également de souplesse supplémentaire de façon à pouvoir pour la même raison rétrograder un agent à l'intérieur d'une plage de rémunération.

En ce qui concerne les plages de rémunération des dispositions semblables ont été étudiées pour **les** grades de l'encadrement moyen (les trois niveaux existants étant remplacés par une plage unique). Toutefois, à ce stade, les syndicats répugnent en général à envisager des propositions qui impliquent que l'on s'écarte de la formule des avancements d'échelon annuels. Il y a eu cependant des cas où les syndicats ont été disposés à introduire des dispositions novatrices en matière de hausses de salaires. Pour le poste de *legal officer*, **par** exemple, la grille comporte deux plages de traitement **qui** vont du niveau d'embauche jusqu'au grade de *senior officer*. L'avancement ne repose que sur les performances de l'agent, un représentant des professions juridiques du secteur privé siégeant dans la commission d'évaluation. Dans d'autres domaines on envisage sérieusement d'utiliser l'évaluation de la compétence professionnelle d'un agent comme critère d'avancement à l'intérieur d'un grade donné, à la place de l'avancement actuel en fonction de l'ancienneté.

En Australie la rémunération des cadres dépend de plus en plus des choix **faits** par le cadre, notamment **aux** échelons les plus élevés, ce qui aide à recruter et à conserver des personnes qui peuvent être sensiblement différentes. Dans un tel régime, l'intéressé peut choisir les composantes de son "bloc" de rémunérations dans un menu varié, à condition simplement que la valeur du tout se situe en deçà du "coût de la rémunération totale pour l'emploi concerné". Un individu pourra **par** exemple souhaiter contribuer relativement plus à sa retraite et percevoir un traitement moins élevé qu'un autre ; l'un pourra désirer disposer d'une voiture de fonction, l'autre préférera plutôt gagner davantage. Des dispositions allant dans ce sens sont en voie d'adoption dans certaines parties du secteur public. Le gouvernement des Nouvelles-Galles du Sud adopte de telles mesures pour ses cadres administratifs supérieurs et plusieurs organismes administratifs fédéraux ont pris des dispositions analogues.

Les défis lancés aux gestionnaires publics

Comme leurs homologues du secteur privé, les gestionnaires publics ont dû suivre et appuyer le changement culturel qui sous-tend les nouvelles formes de détermination des salaires en Australie. La convergence des réformes introduites ces dernières années dans la fonction publique fédérale sur le plan du financement ou de la gestion des programmes, et des initiatives variées prises quant à la gestion des ressources humaines, oblige les cadres administratifs supérieurs et moyens, dont l'horizon se limitait précédemment à leurs fonctions de conseiller et de prestataire de services, à prendre conscience de ces évolutions et à y répondre par une gestion efficace.

Si l'application du principe de restructuration et d'efficacité dans la fonction publique fédérale a offert à de nombreux gestionnaires leur première occasion de s'impliquer directement dans les problèmes de négociation propres à leurs services, l'expérience a été soumise à maintes contraintes et, comme on l'a vu plus haut, elle s'est plutôt apparentée à un exercice isolé de réduction des coûts. Conformément au principe d'efficacité structurelle en vigueur dans la fonction publique fédérale, les gestionnaires ont eu l'occasion d'intervenir activement dans la définition du programme de la fonction publique, de participer aux négociations centralisées, et de jouer un rôle d'initiative et d'impulsion dans les mesures ayant trait à leurs propres organismes.

Avec des négociations décentralisées les gestionnaires auront la responsabilité de faire naître et d'entretenir un état d'esprit favorable à la recherche d'améliorations continues sur le terrain. Pour ce faire il faudra qu'ils soient informés encore plus largement que par le passé des techniques de gestion participative, des liens entre leurs choix d'affectation des ressources et les rétributions qu'ils décideront d'accorder à leur personnel, ainsi que du niveau d'efficacité et de rendement des services rendus à leurs usagers.

Les échelons hiérarchiques devront en particulier affronter la difficulté consistant à préserver les valeurs propres à la fonction publique -- impartialité, intégrité, responsabilité -- tout en opérant avec davantage d'autonomie, et en étant plus que par le passé appelés à se comporter plus équitablement vis à vis du personnel ; il leur faudra aussi s'adapter à un milieu de travail plus participatif et faire directement le lien entre leurs actions et leurs rétributions. Les gestionnaires devront mettre l'accent sur les résultats à long terme et user de ce critère pour mesurer l'efficacité de telle ou telle disposition nouvelle.

Déléguer aux gestionnaires locaux des pouvoirs accrus signifie que la formation de l'encadrement requiert une attention particulière pour que l'autonomie au plan locale soit viable. Des efforts considérables ont été faits pour mettre au point un module de formation à la négociation décentralisée, de façon à ce qu'une fois réglés les détails du cadre général de la négociation, les organismes concernés puissent s'initier sans délai aux principes et aux problèmes essentiels qui en découlent de manière à faciliter la mise en oeuvre de leurs accords.

ANNEXE A

L'amélioration de la productivité dans la fonction publique fédérale

Les points traités par la commission des responsables d'organismes administratifs et par la commission des universitaires

Le gouvernement australien a demandé aux commissions de traiter les points suivants :

- les moyens les plus efficaces d'instaurer et de concrétiser une volonté soutenue d'améliorer la productivité dans la fonction publique australienne à tous les niveaux ;
- les définitions et les mesures concrètes de la productivité dans la fonction publique fédérale, y compris la qualité du service, compte tenu des variations pouvant intervenir entre organismes et au sein des organismes, ainsi que les moyens de définir et de mettre en oeuvre des changements de productivité ;
- l'ampleur des changements de productivité en cours, la manière dont ils ont été financés et les avantages octroyés, via notamment les accords mettant en jeu des ressources financières ;
- les principes et les pratiques qui conviennent aux négociations liées à la productivité ;
- la maîtrise des coûts salariaux globaux et la répartition des gains de rendement dans un système décentralisé (négociation au niveau de l'organisme administratif,);
- les expériences étrangères pertinentes en matière de négociations décentralisées, et notamment les incidences sur les salaires ;
- les mérites relatifs d'un transfert intégral aux organismes administratifs de la négociation sur les mesures de productivité et les rémunérations, et en particulier l'examen de ce qu'implique le fait de passer du système centralisé actuel à une négociation décentralisée ;
- les mérites relatifs des options visant à confier aux organismes administratifs le pouvoir de négocier les dispositions les mieux accordées à leurs situations concrètes, et à leur octroyer une certaine souplesse quant à la gestion des grilles de rémunération et la mise en application des conditions d'emploi, dans le respect des normes **fixées** par les sentences et des grilles de rémunération communes ;
- l'application concrète des options ainsi examinées aux rémunérations, aux conditions d'emploi et aux pratiques de travail.

ANNEXE B

Résumé des propositions de la commission des responsables d'organismes administratifs concernant les négociations à la base dans la fonction publique fédérale

En avril 1992 la commission des responsables d'organismes administratifs a remis au ministre chargé des relations professionnelles son rapport final dans lequel elle présente une manière d'aborder la mise en oeuvre de négociations décentralisées.

Les principales conclusions de la commission peuvent se résumer ainsi :

- (a) Les négociations menées sur le terrain devraient se centrer principalement sur l'organisme administratif, tout en fournissant des possibilités d'adaptation des rémunérations et des conditions de travail dans l'ensemble de la fonction publique fédérale.
- (b) Les organismes administratifs devraient être à même de négocier des avantages supplémentaires fondés sur la productivité (s'appliquant en sus des dispositions relatives à l'ensemble de la fonction publique fédérale), en liaison avec la mise en oeuvre d'initiatives propres à dégager des gains de productivité et de rendement (les prestataires de services et les organismes à but commercial sont les mieux placés pour entreprendre rapidement des négociations à la base, avec possibilité d'extension à d'autres organismes).
- (c) La majorité des économies intéresserait les coûts de fonctionnement, les crédits économisés et les recettes majorées faisant l'objet d'un examen cas par cas.
- (d) Les groupes de rémunérations et de classifications, et les conditions d'emploi propres au noyau dur (*core*) de la fonction publique seraient conservés, avec des possibilités d'adaptation selon les organismes concernés.
- (e) Les caractéristiques les plus valables de la fonction publique, comme le principe du mérite et la mobilité **du** personnel entre organismes identiques, resteraient en vigueur.
- (f) Une disposition permettrait aux versements effectués au titre de la productivité d'être répercutés dans les grilles de rémunération de base, pour refléter la réalisation de gains de productivité durables dans l'ensemble de la fonction publique fédérale.
- (g) Les organismes administratifs n'ayant que peu ou pas de possibilités d'obtenir des gains financiers par le biais de négociations sur la productivité auraient la possibilité, moyennant un coût éventuel pour le budget, de continuer à recruter, fidéliser et motiver un personnel de qualité, grâce à des réalignements périodiques sur des organismes pouvant obtenir des gains importants.
- (h) Les grilles **SES** et *Senior Officer* pour l'ensemble de la fonction publique devraient être conservées. (L'idée a été émise que la grille *Senior Officer* pourrait donner lieu à la fois à des primes de productivité et à des formes **de** rémunération fondées sur les résultats, bien qu'il y ait peu de chance que l'AIRC donne son aval à ce qui peut apparaître comme une manière de "manger à deux rateliers".)

- (i) Une formule de partage des gains serait définie par le gouvernement au début de chaque cycle de négociation. La formule pourrait exiger :
 - i) que les agences où s'effectuent des négociations à la base restituent chaque année au gouvernement une part fixe des coûts de fonctionnement (qui engloberait le dividende d'efficacité en vigueur) ;
 - ii) que soit restituée une part supplémentaire prédéterminée des gains, croissant en fonction du volume de ces gains ;
 - iii) que les organismes qui ne se lancent pas dans des négociations décentralisées continuent de verser le dividende d'efficacité, les versements supplémentaires au personnel (fondés par exemple sur l'application de "plans d'amélioration de la productivité") étant financés par les gains restitués au gouvernement par les organismes qui ont, eux, négocié.
- (j) Il y aurait dans les agences négociant à la base des avantages substantiels au profit du personnel de façon à obtenir son appui et à réaliser des gains de productivité.
- (k) Il n'y aurait en général pas de rallonges budgétaires pour couvrir le versement de primes de productivité, le gouvernement décidant cas par cas d'octroyer éventuellement une rallonge de crédits au budget de fonctionnement dans le cas où les gains de productivité comporteraient des économies sur les programmes ou des majorations de recettes.
- (l) Des dispositions, qui concerneraient notamment l'approfondissement du travail sur les indicateurs de productivité, veilleraient à ce que l'on obtienne bien les gains envisagés et les niveaux de qualité de service visés.
- (m) Les accords conclus par un organisme administratif seraient en général obtenus en suivant les procédures appropriées de l'AIRC.
- (n) On peut penser que d'autres organismes du secteur public s'empresseraient de mettre en pratique une négociation à la base.

ANNEXE C

**Résumé du rapport rédigé par les professeurs Niland, Hughes et Brown :
“Breaking New Ground: Enterprise Bargaining and Agency Agreements
for the Australian Public Service”
(La négociation dans l’entreprise et les accords concernant les organismes
administratifs dans la fonction publique australienne).**

Les principales conclusions du rapport furent les suivantes

- (a) Le gouvernement devrait accorder une forte priorité à la négociation sur le lieu de travail dans la fonction publique fédérale :
 - i) il n’existe pas de prescription simple, mais une réforme bénéfique est possible ;
 - ii) cette réforme exigera néanmoins des efforts considérables en matière de création d’infrastructure, d’acquisition de qualifications et de communication.

- (b) Dans la mesure où les organismes administratifs ne sont **pas** tous également disposés à entreprendre des négociations sur le lieu de travail, il faudrait leur laisser le soin de décider s’ils veulent se lancer dans de telles négociations ; ils auraient à choisir entre :
 - i) rester sous le régime normal de la fonction publique fédérale impliquant l’assujettissement aux normes de l’examen national des salaires ;
 - ii) sous réserve de subir une ”vérification du degré de préparation”, relever du “régime des accords d’organisme”, qui implique l’adhésion à un cadre commun à toute la fonction publique en matière de rémunérations, de grilles de classifications, de conditions d’emploi et de règles de procédure, mais avec la faculté de négocier des conditions propres à l’organisme (l’accord-cadre étant soumis à ratification gouvernementale).

- (c) La coordination centrale des négociations à la base dans la fonction publique fédérale devrait être assurée par un nouveau *Public Agency Board* (PAB, Conseil des organismes administratifs publics) chargé de :
 - i) représenter le gouvernement dans les négociations-cadres et de participer aux négociations de l’organisme administratif ;
 - ii) intervenir dans la fixation du partage des gains au sein d’un organisme où un accord est intervenu, et au-delà ;
 - iii) examiner les demandes de crédits supplémentaires ;
 - iv) apprécier si les organismes administratifs sont prêts à se lancer dans une négociation à la base - la “vérification du degré de préparation” évoquée en (b) (ii) ci-dessus ;
 - v) intervenir comme consultant à l’appui des organismes administratifs se lançant dans des négociations décentralisées ;
 - vi) suivre de près la mise en oeuvre des accords d’organismes administratifs, notamment en procédant à des examens à mi-période.

- (d) Il faut s'attendre à des variations entre les rémunérations que versent les organismes administratifs, mais
- i) il devrait exister des conditions d'emploi et des éléments de procédure minimums communs à tous les organismes administratifs ;
 - ii) il y a quelque avantage à plafonner les rémunérations résultantes, au moins au début, et ce plafond pourrait être fixé à 5 pour cent.
- (e) Il faudrait s'attendre à des variations dans les rémunérations résultantes si :
- i) les organismes adaptent leurs emplois au barème en escalier des traitements ou les redéfinissent à cet effet ;
 - ii) les organismes administrent au **PAB** la preuve que la productivité va en s'améliorant et qu'une partie du surplus devrait être restituée au personnel ;
 - iii) les organismes peuvent démontrer qu'ils opèrent déjà avec un bon rendement et qu'une rallonge budgétaire pour hausse des rémunérations aboutira à des meilleurs services rendus ;
 - iv) les organismes générateurs de recettes démontrent qu'une part de celles-ci devrait leur revenir pour étayer la poursuite de leurs activités.
- (f) On ne dispose pas d'une mesure acceptable de la croissance de la productivité au niveau de l'ensemble de la fonction publique fédérale :
- i) Dès lors on ne peut envisager une fixation des rémunérations pour l'ensemble de la fonction publique fédérale fondée sur l'amélioration de la productivité globale.
 - ii) Il faudrait plutôt insérer les mesures de la productivité (lorsqu'on peut en obtenir) dans un indicateur plus global de performance, que la **PAB** utiliserait pour apprécier et hiérarchiser les performances. L'indicateur de performance intégrerait des éléments propres à chaque organisme et des éléments propres à la fonction publique fédérale.
 - iii) La **PAB** aurait besoin de mettre en place des mécanismes d'appréciation des performances des organismes administratifs, comme par exemple des chartes de citoyens qui aideraient à mesurer la satisfaction du consommateur.
 - iv) L'évaluation de la performance individuelle pourrait également avoir sa place en apportant un degré souhaitable de variabilité à condition que de telles évaluations apparaissent comme objectives.
- (g) En principe on ne devrait pas pouvoir recourir à des rallonges budgétaires pour financer les accords conclus au niveau des organismes administratifs :
- i) les parties intéressées extérieures à l'organisme devraient recevoir une partie du surplus ;
 - ii) toutefois, dans les organismes où on ne peut réaliser des gains de productivité, ou dans ceux où une amélioration sensible des services publics est possible moyennant un financement supplémentaire, on peut prévoir une rallonge budgétaire sous réserve de l'approbation de la **PAB**.
- (h) Pour faire en sorte que les objectifs convenus soient atteints :
- i) tous les accords devraient comporter des clauses prévoyant un suivi continu d'exécution ;

- ii) la **PAB** examinerait chaque accord à mi-période. Elle pourrait refuser à des organismes administratifs la renégociation de leur accord (ce qui les ferait retomber dans le droit commun des sentences arbitrales), ou bien les éventuels déficits pourraient être épongés dans des budgets ultérieurs.
- (i) Au niveau des organismes administratifs un changement de culture sera nécessaire :
 - i) une meilleure communication et une participation du personnel aux négociations à la base, ainsi **que** des actions de formation finement ciblées, seront des éléments déterminants ;
 - ii) il faudra se soucier des considérations d'équité ;
 - iii) les cadres dirigeants joueront un rôle déterminant dans la conduite du processus.
- (j) Les accords devraient être ratifiés **en** vertu de la section S115 et remplaceraient ainsi la sentence qui les concerne. La section S 115 a besoin d'être révisée, notamment quant à la distinction à introduire entre les conflits portant sur des intérêts et ceux qui mettent en cause des droits.
- (k) Les accords ne devraient pas être remis en cause pendant leur période de validité.
- (l) **Au** bout d'un certain délai, les organismes administratifs relevant du régime normal devraient être encouragés à s'orienter vers des négociations décentralisées. Les décisions de l'examen national des salaires pourraient servir de levier pour exiger d'eux qu'ils s'y préparent.
- (m) Dans un premier temps, un processus de sensibilisation devrait être engagé pour l'ensemble de la fonction publique fédérale :
 - i) seul un petit nombre d'organismes administratifs sera prêt à se lancer d'entrée de jeu dans des négociations à la base ;
 - ii) le processus de sensibilisation et la mise en place de l'infrastructure nécessaire pourraient se faire durant le premier semestre 1992.

Notes

1. Pour la préparation de ce texte l'auteur a bénéficié de la collaboration de Messieurs D. Gillespie et P. Gourley, du ministère chargé des relations professionnelles.
2. *Nore du traducteur* : Ici comme en bien d'autres endroits l'auteur utilise souvent le mot "entreprise" même lorsqu'il s'agit d'entités administratives, et il n'hésite pas à parler dans une même phrase de fonction publique, d'entreprises et d'"agencies" -- terme **que** l'on a systématiquement rendu par organismes administratifs.

Chapter 7

LES SYSTÈMES SOUPLES DE RÉMUNÉRATION DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES ÉTATS-UNIS

par Patricia Ingraham

Introduction

Faisant partie intégrante des mécanismes de la fonction publique, les systèmes de rémunération des "cols blancs" dans l'administration ont longtemps été caractérisés par des règles et des principes standard. Aux Etats-Unis, l'un de *ces* principes a été qu'un certain sacrifice financier est normal de la part des agents de l'Etat. Comme l'a noté la Commission nationale sur la fonction publique en 1989 : "Les hommes et les femmes qui deviennent des employés **du** gouvernement fédéral et le restent ne s'attendent pas à accumuler des richesses considérables. Ils sont récompensés par la fierté de servir leur pays et par une sécurité raisonnable de l'emploi" (National Commission on the Public Service, 1990, p. 206). En conséquence, le barème des rémunérations versées aux travailleurs intellectuels dans le gouvernement fédéral a toujours été inférieur à celui appliqué aux emplois comparables du secteur privé.

Un deuxième principe fondamental est **que** les rémunérations attachées à des emplois ou à des professions essentiellement identiques devraient être normalisées dans toutes les organismes et dans toutes les régions des Etats-Unis afin **de** garantir l'équité et d'empêcher que le système de rémunération ne donne lieu à des abus politiques. Des procédures de classification étroites et rigides aboutissaient à des systèmes de rémunération qui isolaient le personnel des administrations publiques des fluctuations économiques et politiques, mais aussi **des** variations de rémunération et de salaire d'une région à une autre.

Les emplois manuels des administrations publiques ont été traités différemment : depuis 1962, le principe fondamental appliqué à cette catégorie de travailleurs était d'offrir des salaires aussi proches que possible que ceux normalement pratiqués dans le secteur privé (dans la mesure où cela est conforme à l'"intérêt public") **si** l'on veut pouvoir recruter et conserver des travailleurs suffisamment qualifiés et bien formés. Ce principe d'alignement sur les barèmes en vigueur a été adopté aussi par de nombreux Etats et administrations locales aux Etats-Unis (Nigro et Nigro, 1986, pp. 212-216). La réserve de main-d'oeuvre étant en expansion, les travailleurs ayant des qualifications adéquates et les négociations collectives étant relativement rares, des systèmes divergents pour les travailleurs intellectuels **et** les travailleurs manuels ont persisté pendant de nombreuses années.

En 1962, la loi sur la réforme du système de rémunération dans l'administration fédérale (*Federal Salary Reform Act*) a introduit une certaine souplesse dans les systèmes de rémunération des travailleurs intellectuels en étendant à ces derniers le principe de la comparabilité avec le secteur privé. Ultérieurement, la loi de 1970 sur la comparabilité des rémunérations dans l'administration fédérale (*Federal Employees Pay Comparability Act*) a habilité le Président à fixer les barèmes de rémunération pour la plupart des emplois intellectuels, le Président devant être assisté, dans cette tâche, par le *pay agent* (responsable des rémunérations) fédéral. Cet *agent*, nommé par le Président, a généralement été le ministre du Travail, le directeur du Bureau de l'administration du personnel (précédemment Commission de la fonction publique) et le directeur du Bureau de la gestion et du budget, agissant conjointement. Cet *agent* devait garantir la comparabilité des rémunérations en procédant à des enquêtes et à des comparaisons d'emplois sélectionnés dans l'administration fédérale et d'emplois semblables du secteur privé. Toutefois, ce principe de comparabilité n'a introduit dans le système qu'une souplesse limitée ; les relèvements de salaires demeuraient similaires dans tous les organismes du secteur public ainsi que dans toutes les régions du pays.

Un autre élément important des systèmes de rémunération des travailleurs intellectuels est le lien établi par la loi entre la rémunération des cadres de la fonction publique fédérale (grades 16 à 18 du barème général et membres du *Senior Executive Service*) et des membres du Congrès. En 1967, le Congrès a créé une Commission d'étude des salaires des cadres des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (*Commission on Executive, Legislative, and Judicial Salaries*, souvent appelée Commission quadriennale ou *QuadComm*), dont les membres sont nommés par le Président tous les quatre ans pour lui soumettre des recommandations concernant les barèmes de rémunération des membres du Congrès, des juges et des hauts fonctionnaires fédéraux. Le Président, à son tour, propose des relèvements de traitements au Congrès s'il juge que cela est nécessaire ou approprié. Les relèvements de traitements prennent automatiquement effet si le Congrès ne s'y oppose pas. En 1969, c'est conformément à cette procédure que le traitement des membres du Congrès a été porté de 30 000 à 42 500 dollars.

Un autre relèvement des traitements des cadres a été approuvé par la loi en 1975 pour compenser la hausse du coût de la vie, mais le Congrès a rejeté les propositions d'augmentation neuf des 13 années suivantes. Néanmoins, le processus *QuadComm* a abouti à d'autres relèvements des traitements des membres du Congrès, de sorte qu'en 1988, les traitements de ces derniers -- et ceux des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale -- étaient de 89 500 dollars (National Commission on the Public Service, 1990, pp. 220-222). Les avis s'accordaient pour penser que ce montant était considérablement bas par rapport aux salaires correspondants dans le secteur privé. Le bas niveau de salaire des cadres était fréquemment invoqué comme étant une incitation à quitter la fonction publique fédérale. En 1990, malgré de vives clameurs de protestation et d'indignation, le traitement des cadres supérieurs, d'abord limité à une revalorisation de la rémunération des membres du Congrès, a été porté à 104 800 dollars. En 1991, le président Bush a, par décret de l'exécutif, porté à 112 100 dollars le montant maximum de la rémunération des membres du *Senior Executive Service* (voir annexe 1).

Ce système d'ajustement imprévisible et hautement politique n'a pas suivi la rapidité des changements technologiques, démographiques et économiques. Pendant les années 80, l'écart entre la rémunération des employés fédéraux et celle attachée à des emplois comparables dans le secteur privé s'est considérablement creusé. Lorsque la Commission nationale de la fonction publique a publié son rapport, elle estimait que cet écart allait de 30 pour cent environ pour certains emplois

subalternes à 65 pour cent pour les membres du *Senior Executive Service (SES)* (National Commission on the Public Service, 1990, pp. 226-227). L'impossibilité, pour de nombreux organismes fédéraux, de recruter et de fidéliser du personnel qualifié -- particulièrement dans les professions scientifiques et techniques -- est devenue l'un des principaux aspects de ce qu'on a appelé la "crise silencieuse" de la fonction publique fédérale aux Etats-Unis (Levine et Kleeman, 1992). Les problèmes suscités par l'insuffisance des rémunérations ont eu un effet sérieusement débilisant pour des organismes de premier plan comme le Service des impôts (*Internal Revenue Service, IRS*). Dans les régions des Etats-Unis où le coût de la vie est élevé -- essentiellement les zones urbaines des côtes Est et Ouest --- l'IRS non seulement a eu peine à recruter, mais encore a constaté que les nouvelles recrues n'étaient pas de même qualité (National Commission on the Public Service, 1990, p. 86). Le Bureau de l'administration du personnel a souligné que les Organismes de la fonction publique étaient obligés de recruter "...*the best of the desperate, rather than the best and brightest.*" (National Commission on the Public Service, 1990, p. 87). Le lien entre la rémunération des membres du Congrès et celle des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale a créé de nouveaux problèmes en imposant un plafond à la rémunération des cadres supérieurs, tandis que leurs subordonnés continuaient de bénéficier d'augmentations annuelles. La compression du barème des rémunérations qui en a résulté a suscité des problèmes de motivation, les cadres de la fonction publique fédérale considérant que leurs efforts n'étaient pas récompensés comme il convient.

Face à ces problèmes et à d'autres problèmes encore, l'administration fédérale américaine a fait un certain nombre d'expériences et introduit une série de systèmes plus souples de rémunération. Quatre de ces expériences, particulièrement importantes, seront examinées ci-après : 1) le système souple de rémunération prévu par le règlement applicable au **SES** ; 2) l'application de barèmes spéciaux pour les professions où le recrutement est difficile ; 3) les systèmes souples de rémunération introduits dans le cadre des projets de recherche et de démonstration autorisés par les dispositions de la loi de 1978 sur la réforme de la fonction publique ; 4) la loi de 1990 relative à la comparabilité des rémunérations des employés du gouvernement fédéral.

Tous ces systèmes font appel à différentes techniques et présentent certaines caractéristiques propres à leur contexte, le secteur public. A la différence du secteur privé, qui met l'accent sur des systèmes souples comme des incitations financières simples, la participation aux bénéfices et la distribution d'actions aux employés (Mitchell et Broderick, 1991), les tentatives de réforme dans le secteur public ont été axées sur l'établissement de fourchettes de rémunération et de systèmes plus souples de classement des emplois, des primes de recrutement et de fidélisation, une rémunération adaptée au coût de la vie dans la localité et des indemnités de fonctions pour ceux qui ont des tâches d'encadrement. Ils ne seront pas examinés en détail ici, mais tous ces systèmes appliquent aussi les dispositions concernant la rémunération liée à la performance et les augmentations liées au mérite. Il importe de noter que les effets des autres systèmes souples de rémunération se conjuguent à ceux des systèmes de rémunération liée à la performance ; en conséquence, il est parfois difficile d'identifier avec précision l'impact de chaque système.

Le Senior Executive Service

Bien que le SES ait fait l'objet de bien des évaluations différentes depuis sa création, en 1978, son système souple de rémunération a été virtuellement ignoré. Ceci est due principalement à l'inadéquation des rémunérations de base, exposée ci-dessus. Toutefois, la loi de 1978 sur la

réforme de la fonction publique a institué deux importantes possibilités de rémunérations souples : le système distinct d'administration du personnel mis en place par la loi prévoyait que les niveaux de rémunération seraient déterminés ..."davantage sur la base des qualifications du titulaire du poste que de tel ou tel aspect du poste à pourvoir...(et) il a été donné aux organismes de la fonction publique une bien plus grande latitude de réaffecter les cadres supérieurs à des postes différents" (U.S. Merit Systems Protection Board, 1990, p. 1). Ces éléments de souplesse ont été légèrement limités en 1990, lorsque le Congrès a ajouté qu'un membre du SES ne pouvait pas être rétrogradé ou voir sa rémunération réduite en cas de mutation ou de réaffectation.

Dans l'évaluation qu'il a faite en 1990 du système souple de rémunération des membres du SES, le Conseil de protection des systèmes fondés sur le mérite (*Merit Systems Protection Board*) est parvenu aux conclusions suivantes :

- 1) Les organismes de la fonction publique n'ont pas vraiment tiré parti de ces éléments d'assouplissement des rémunérations. Cela était dû en partie à la compression du barème des rémunérations, qui a continué de constituer un grave problème pendant les dix premières années d'existence du SES. De plus, bien que le barème de rémunération du SES comprenne six échelons, pendant une certaine période, en 1980 et 1981, les taux minimums et maximums de rémunération étaient identiques. En 1990, avant le dernier relèvement des traitements, la fourchette était d'environ 12 000 dollars (U.S. Merit Systems Protection Board, 1990, p. 5). En outre, nombre des premiers membres du SES étaient rémunérés à un niveau plus élevé que les deux premiers échelons du barème du SES lors de leur recrutement au nouveau système.
- 2) Au niveau de l'ensemble de la fonction publique, 74 pour cent des fonctionnaires permanents du SES sont rémunérés à l'un des trois échelons supérieurs du barème du SES. Les cadres non permanents (titulaires de nomination politique) se répartissent plus également entre les six échelons de rémunération.
- 3) Les réaffectations au sein d'un même organisme, bien qu'elles n'aient pas nécessairement été plus nombreuses qu'avant la loi sur la réforme de la fonction publique, ont été plus faciles à organiser dans le contexte des systèmes souples de rémunération et depuis qu'une réaffectation ne s'accompagne pas d'une promotion et/ou d'une rétrogradation. Le *Merit Systems Protection Board* est cependant parvenu à la conclusion suivante : "Reste à savoir si ces éléments de souplesse se sont également traduits par une amélioration de l'administration de la fonction publique. En outre, les organismes n'ont pas systématiquement eu recours à ces éléments de souplesse à des fins d'organisation des carrières ou pour améliorer le moral au sein du SES" (U.S. Merit Systems Protection Board, 1990, p. 13).

A la fin de son rapport, le *Merit Systems Protection Board* a recommandé qu'eu égard aux relèvements de traitements accordés en 1991 aux membres du SES, les systèmes souples de rémunération prévus par la loi sur la réforme de la fonction publique continuent d'être appliqués malgré le fait qu'ils n'aient pas été, pour l'essentiel, expérimentés. Les évaluateurs ont lancé une mise en garde : les relèvements de traitements doivent aller de pair avec une utilisation plus efficace des dispositions concernant les réaffectations et la mobilité du SES si l'on veut que le système produise tous ses effets sur le plan du développement des carrières et de la récompense de l'effort. En outre, la relation qui existe entre les systèmes souples de rémunération et les autres principaux

éléments du **SES**, comme la rémunération liée à la performance, n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation rigoureuse.

Les barèmes spéciaux de rémunération'

Les barèmes spéciaux de rémunération sont des barèmes plus élevés que les barèmes minimums normaux et qui s'appliquent à des emplois spécifiques dans certaines professions et dans certaines régions. Ces barèmes ont été introduites pour résoudre les problèmes rencontrés lorsque les rémunérations versées par le secteur privé sur un marché du travail déterminé sont à tel point plus élevées que les rémunérations versées par la fonction publique fédérale que celle-ci a grand peine à recruter et à conserver le personnel qui lui est indispensable. La loi fédérale autorisant les barèmes spéciaux de rémunération a été adoptée en 1954 (PL 83-763). C'est cette loi qui, **pour** la première fois, a permis d'assouplir les barèmes de rémunération des agents soumis au barème général et du personnel de l'Office des anciens combattants, de la carrière diplomatique et du Service postal. Cette loi visait seulement à résoudre des problèmes de recrutement et, de ce fait, seul le premier échelon de rémunération pouvait être ajusté. Les professions initialement visées étaient essentiellement les professions scientifiques, techniques et médicales. En 1955, le coût estimatif total de tous les barèmes spéciaux de rémunération combinés était de 11 millions de dollars. En 1962, les dispositions de cette loi avaient été étendues à **54** catégories professionnels ; en 1975, ce nombre atteignait 75. Les ingénieurs représentaient 75 pour cent des fonctionnaires couverts par des barèmes spéciaux (les ingénieurs ont temporairement été exclus du système en 1972 mais y ont à nouveau été intégrés par la suite à l'échelon de débutant). La loi de 1962 sur la réforme des rémunérations dont il est question plus haut a modifié les dispositions applicables aux barèmes spéciaux et a permis d'utiliser ces barèmes pour résoudre les problèmes non seulement de recrutement, mais aussi de fidélisation.

Les barèmes spéciaux ont été moins utilisés pendant les années 70, essentiellement parce que les relèvements annuels du barème général opérés conformément à la loi sur la comparabilité des rémunérations avaient, d'une façon générale, rendu les rémunérations de la fonction publique fédérale plus compétitives. En 1978, par exemple, 11 700 salariés seulement étaient couverts par des barèmes spéciaux, à un coût estimé à 26,5 millions de dollars. La situation a changé du tout au tout pendant les années 80, la multiplication des barèmes spéciaux de rémunération contribuant à renforcer les appels à une réforme d'ensemble des traitements. En 1980, les barèmes spéciaux s'appliquaient à 31 800 postes, à un coût estimé à 85,7 millions de dollars. En 1987, le nombre de postes soumis à ces barèmes avait atteint 120 000, et leur coût 388,7 millions de dollars.

En 1988, le Congrès a de nouveau modifié la législation applicable pour autoriser l'application de barèmes spéciaux dans les régions géographiquement reculées, dans les localités où les conditions de travail étaient difficiles ou dans les autres circonstances justifiant, de l'avis du Président (et du Bureau de l'administration du personnel), un traitement spécial. Ce changement, joint aux modifications antérieures qui avaient accru le nombre d'échelons du barème général auxquels pouvaient s'appliquer les barèmes spéciaux, a contribué à accroître le nombre de postes couverts par ces barèmes : en 1990, ces derniers s'appliquaient à 200 000 postes, à un coût d'environ 578 millions de dollars. En 1991, ils s'appliquaient à 201 500 postes, à un coût d'environ 616 millions de dollars. A cette époque, les postes d'ingénieur et d'employé de bureau représentaient environ 80 pour cent du total et 75 pour cent du coût (entrevues avec le Bureau de l'administration du personnel, 1992).

En dépit de la disposition selon laquelle l'application de barèmes spéciaux de rémunération devait être examinée dans chaque cas particulier par le Bureau de l'administration du personnel, les pressions exercées dans le sens d'extensions constantes ont été très fortes. En outre, face aux graves difficultés de recrutement auxquelles de nombreux organismes s'étaient heurtés pendant les années 80, les barèmes spéciaux de rémunération ont commencé à intéresser beaucoup nombre d'organismes qui, précédemment, n'avaient pas envisagé de les appliquer. Indépendamment de l'explosion des barèmes spéciaux de rémunération à partir de 1982, leur extension a suscité deux autres problèmes. Premièrement, le coût supplémentaire des barèmes spéciaux pour chaque organisme était imprévisible, mais leur impact budgétaire pouvait être important. Deuxièmement, l'expansion de ces barèmes peut être assimilée, en quelque sorte, à "la survie des plus forts". Les Organismes qui étaient déjà solides et qui s'étaient parfaitement familiarisés avec les complexités des procédures de conception et d'approbation des barèmes spéciaux sont ceux qui ont le mieux réussi à en obtenir davantage. En fait, en 1987, plusieurs organismes ont proposé au Congrès d'être totalement séparés du reste du système fédéral de rémunération de façon à pouvoir appliquer de manière plus indépendante leurs systèmes souples de rémunération. Les organismes dont les capacités en matière d'administration et de personnel avaient été limitées par les coupes budgétaires et les compressions d'effectif du début des années 80, ont été confrontés à des problèmes graves dus aux effets conjugués de rémunération peu élevée et au caractère parfois imprévu des barèmes spéciaux de rémunération.

Les barèmes spéciaux de rémunération, en raison de leur coût et aussi du fait de leur couverture limitée, ont été l'un des arguments les plus fréquemment cités par l'administration Bush pour justifier une réforme des traitements au niveau de la fonction publique fédérale. C'est ainsi, par exemple, que l'on a dit que les barèmes spéciaux contribuaient à un processus peu efficace de l'ajustement des traitements et à des disparités généralisées de rémunération'. En dépit de ces problèmes, toutefois, les barèmes spéciaux n'ont pas été éliminés par la loi de 1990 relative à la comparabilité des rémunérations attribuées par le gouvernement fédéral, examinée plus loin. En fait, la loi a élargi les possibilités d'application des barèmes spéciaux (qui s'appliquaient à environ 13 pour cent de l'ensemble des agents fédéraux lorsque la loi relative à la réforme des traitements a été adoptée) de manière à permettre ce que le Bureau de l'administration du personnel appelle une "flexibilité chirurgicale". Désormais, un organisme sera autorisé à appliquer les barèmes spéciaux non seulement s'il est déjà établi qu'un problème de recrutement existe, mais encore si un tel problème *risque* de se poser. En outre, l'augmentation des rémunérations des agents *fédéraux* de certaines administrations dans une région déterminée est désormais l'un des éléments à prendre en considération pour déterminer s'il convient d'étendre les barèmes **spéciaux** à d'autres. La conséquence étant une certaine concurrence entre organismes fédéraux sur le plan des traitements. Enfin, les barèmes spéciaux de rémunération peuvent désormais être fixés à un taux minimum représentant 30 pour cent de plus que l'échelon maximum attaché à un grade ou à une classe déterminés.

Le Bureau de l'administration du personnel ne limite pas les initiatives en faveur de l'applications de barèmes spéciaux qu'une administration peut demander. Toutefois, comme dans le passé, des barèmes particuliers ne peuvent être appliqués qu'après approbation du Bureau de l'administration du personnel, de sorte qu'il existe une procédure de contrôle. En principe, au moment où les propositions de la loi sur la comparabilité des employés de l'administration fédérale sont appliquées et que les salaires de base deviennent plus compétitifs, l'utilisation de barèmes spéciaux sera renvoyée à son objectif initial : autoriser le recrutement et le maintien des salariés pour des postes peu nombreux et hautement spécialisés.

Les démonstration projects (les expérimentations)

L'adoption de la loi de 1978 sur la réforme de la fonction publique a offert une occasion sans précédent d'assouplir les systèmes d'administration du personnel et de rémunération dans la fonction publique fédérale. Le titre VI de cette loi a habilité le Bureau de l'administration du personnel à réaliser lui-même ou à faire réaliser sous contrat des recherches et des expérimentations visant à mettre à l'épreuve et à évaluer de nouvelles techniques d'administration du personnel. En vertu des pouvoirs qui lui ont ainsi été conférés, le Bureau de l'administration du personnel a approuvé plusieurs expérimentations qui présentent un intérêt direct pour l'analyse des systèmes souples de rémunération. Ces expérimentations varient en fonction de **l'âge**, des combinaisons de techniques d'administration du personnel et de rémunération ainsi que des méthodes d'évaluation suivies et **de** leur fiabilité. L'avis général est que la plupart des conclusions tirées de ces expériences ne sont pas encore concluantes mais que certaines indications précieuses commencent à apparaître.

L'expérimentation de "China Lake" de la Marine des Etats-Unis

Approuvé en 1980, l'expérimentation de China Lake est le plus ancien de tous. Elle a été entreprise au Naval Weapons Center de China Lake et au Naval Oceans Systems Center de San Diego, dans les deux cas en Californie. Les sites de contrôle sont situés au Naval Surface Warfare Center en Virginie et au Maryland et au Naval Air Development Center en Pennsylvanie. Cette expérience porte sur environ 9 000 personnes, dont 50 pour cent environ sont des scientifiques et des ingénieurs et 20 pour cent environ des techniciens (Bureau de l'administration du personnel, 1991a, p.7). Les éléments de souplesse testés sont l'établissement de fourchettes de rémunération avec des traitements de départ souples et des primes de recrutement. Ces deux éléments sont combinés à un système d'évaluation des performances axé sur **les** objectifs et à un système de rémunération liée à la performance. Les primes de recrutement ont été introduites en 1987, année au cours de laquelle le dernier groupe de salariés a été incorporé à l'expérience. En 1984, le Congrès a prolongé ce projet jusqu'en 1990 et, en 1988, le projet a été prolongé à nouveau jusqu'en 1995.

En 1986, le Bureau de l'administration du personnel a pris le système d'établissement de fourchettes de traitement et le régime souple de salaires de départ mis à l'épreuve à China Lake comme base pour son projet de loi. Quatorze rapports de gestion ont été publiés dans le cadre de cette expérimentation ; ces rapports contiennent une analyse approfondie de l'exécution du projet ainsi que des problèmes à prévoir lorsque l'on voudra appliquer ce projet ailleurs. Les principales questions soulevées par ces rapports ont trait à l'augmentation des dépenses de personnel, à la localisation du site utilisé (une base passablement isolée dans le désert) et le fait que le personnel est un personnel hautement technique permettent de douter que les enseignements retirés de cette expérience puissent **être** appliqués ailleurs.

L'évaluation du projet a été faite par le Bureau de l'administration du personnel, qui en 1992 a résumé comme suit les conclusions retirées jusqu'alors (Bureau de l'administration du personnel, 1992a) :

- a) Le système simplifié de classement permet aux gestionnaires de jouer un rôle plus actif dans ce processus ;

- b) Les traitements de départ des scientifiques ont considérablement augmenté ;
- c) Les dépenses salariales ont augmenté de **6** pour cent dans le cadre du projet³;
- d) Le taux de rotation parmi les agents les plus performants a diminué ;
- e) Des augmentations marquées des rémunérations liées aux performances ont renforcé le lien entre le rendement et la rémunération ;
- f) En 1991, 70 pour cent des personnes concernées étaient favorables au projet.

Le Bureau de l'administration du personnel fait valoir que les salaires de départ plus élevés offerts **par** les sites ont eu un effet bénéfique sur le recrutement et sur la qualité des nouvelles recrues. Les primes de recrutement moins importantes, doivent essentiellement compléter des salaires de départ plus élevés, comme cela **est** aussi le cas pour le système de rémunération liée à la performance. Les conclusions du Bureau de l'administration du personnel sont les suivantes :

Sur **la** base de l'expérience donnée **par** les laboratoires d'expérimentation, le rapport suggère vivement qu'un système souple de rémunération facilite beaucoup les efforts de recrutement. De plus, le rapport montre que la rémunération n'est qu'un facteur parmi d'autres lorsque l'on veut organiser et mener de façon soutenue un effort de recrutement réussi. Les systèmes souples de rémunération et les autres systèmes souples d'administration du personnel peuvent compléter un programme de recrutement efficace, intense et créateur dans tous les laboratoires mais ne sauraient aucunement s'y substituer, l'accent devant toutefois être mis sur la transparence dans les sites de **contrôle** (c'est nous qui soulignons) (Bureau de l'administration du personnel, 1991a, p. 68).

L'expérimentation du National Institute of Science and Technology

L'expérimentation de l'Institut national pour la science et la technologie (NIST) a été entreprise en 1988 sur les instructions du Congrès. Elle a pour but de contribuer à résoudre les graves difficultés rencontrées en matière de recrutement, de classement et de rémunération du personnel technique spécialisé, prévoit des systèmes souples en matière de salaires de départ, de primes de recrutement et d'indemnités de réinstallation. Elle prévoit aussi une large délégation de pouvoirs concernant les recrutements directs et un système de rémunération liée à la performance applicable à tout le personnel. Environ **3 000** fonctionnaires participent à ce projet, réalisé dans deux sites du Maryland et du Colorado. Le NIST avait chargé un organisme extérieur d'évaluer cette expérimentation mais la qualité de l'évaluation ayant été jugée médiocre **deux** ans de suite, l'étude a été confiée à un autre organisme. Néanmoins, d'autres éléments ont entravé les efforts d'évaluation. Dans le troisième rapport d'évaluation, le directeur du Bureau de l'administration du personnel a relevé que l'adoption et la mise en oeuvre de la loi de 1990 sur la comparabilité de la rémunération des employés **du** Gouvernement fédéral (examinée dans la section suivante) et l'introduction d'un nouveau système de rémunération liée à la performance pendant la troisième année du projet auront des effets directs mais imprévisibles (Bureau de l'administration du personnel, 1991b).

Dans une **très** large mesure, toutefois, les conclusions préliminaires tirées de l'expérience du NIST correspondent à celles qui se dégagent de l'expérimentation de la Marine. L'application de systèmes souples de salaires de départ et de fixation de fourchettes de rémunération a accru le traitement de départ des nouvelles recrues ; après le recrutement, les effets interdépendants de salaires plus élevés, de la rémunération liée à la performance et de primes de recrutement et de fidélisation

deviennent difficiles à identifier. **A** la différence de l'expérimentation de China Lake, rien n'indique que l'expérimentation du NIST se soit traduit par un impact appréciable sur la qualité du personnel recruté. Certaines indications portent à croire que l'élément recrutement direct a peut-être un effet négatif sur l'engagement de membres de minorités. En outre, comme l'expérimentation a accru le traitement de départ des nouvelles recrues, les cadres et les membres du personnel d'encadrement ont eu recours aux systèmes de fixation de fourchettes de traitement et de rémunération liée à la performance pour accroître la rémunération des agents ayant déjà une certaine ancienneté (Bureau de l'administration du personnel, 1991b).

L'expérimentation de la Federal Aviation Administration

L'administration fédérale de l'aviation (**FAA**), se ressentant encore des effets de la grève des aiguilleurs du ciel et des licenciements occasionnés par cette grève, en 1981, éprouvait de sérieuses difficultés à conserver du personnel expérimenté dans plusieurs grandes agglomérations. L'expérimentation, entreprise en 1989, concerne quelque 2 200 personnes, essentiellement des aiguilleurs du ciel et des personnes employées à la sécurité de la navigation aérienne. La principale innovation tient au versement de primes pour service de longue durée pouvant représenter jusqu'à 20 pour cent du traitement et versées trimestriellement qui ont pour but d'attirer et de fidéliser des employés qualifiés. Il a été procédé au premier versement trois mois après le lancement de l'expérimentation et le deuxième versement est intervenu la même année. **A** cette seconde occasion, le paiement moyen était de 2 565 dollars par personne (Bureau de l'administration du personnel, 1991c).

A ce stade précoce, les conclusions sont ténues mais portent à penser que, dans le cas des aiguilleurs du ciel, l'expérience a permis de mieux attirer et conserver du personnel. Le moral des employés semblait s'être amélioré aussi. L'on ne peut pas en dire autant des autres sites dans lesquels l'expérimentation a été exécuté ni des autres professions concernées.

L'expérimentation du Federal Bureau of Investigation à New York

L'expérimentation du Bureau fédéral d'investigation n'intéresse que l'agglomération new-yorkaise, où le coût de la vie est l'un des plus élevés des Etats-Unis. Entreprise en 1989, elle englobe quelque 1 500 agents. L'expérimentation prévoit le versement d'une prime forfaitaire de mobilité de 20 000 dollars à tous ceux qui acceptent d'être mutés à New York. Les agents doivent s'engager à vivre dans un rayon de 80 kilomètres du bureau et rester à leur poste pendant trois ans. Il est également prévu des primes de fidélisation pouvant atteindre jusqu'à 25 pour cent du traitement de base. Les coûts annuels de l'expérimentation ont été estimés à quelque 17,5 millions de dollars ; la première année, les coûts effectifs ont dépassé ce montant de 1,6 million de dollars (Bureau de l'administration du personnel, 1990).

Il ressort de l'évaluation des deux premières années d'exécution de l'expérimentation que le taux de démissions dans l'agglomération new-yorkaise a nettement diminué et qu'il **n'y** a pas eu de démissions parmi les agents devant être mutés à New York. La proportion des salariés se disant satisfaits de leur rémunération est passée de 10 à **25** pour cent (Bureau de l'administration du

personnel, 1990 ;1991e). Les évaluations futures porteront sur d'autres indicateurs, comme le nombre moyen de jours de congé de maladie par salarié et les heures supplémentaires.

La loi de 1990 sur la comparabilité de la rémunération des employés de l'administration fédérale

La loi sur la comparabilité de la rémunération des employés de l'administration fédérale (*Federal Employees Pay Comparability Act -- FEPCA*) a introduit le système souple de rémunération le plus complexe et le plus vaste de tous ceux qui sont appliqués au niveau de l'administration fédérale. L'élément le plus significatif de cette loi est d'avoir modifié le processus de comparaison : tandis que l'ancien système tendait à comparer les rémunérations dans l'administration publique fédérale et celles des salariés non fédéraux à l'échelle de l'ensemble du pays, la nouvelle loi stipule que les comparaisons doivent être faites sur une base géographique restreinte. Certains éléments de la loi ont été appliqués en 1991, mais des éléments majeurs du nouveau système ne seront introduits qu'en 1994 (à la condition que les fonds soient disponibles).

Lorsque la loi sera pleinement appliquée, l'ajustement annuel de la rémunération versée aux employés fédéraux relevant du barème général comprendra deux éléments : 1) l'ajustement national sera basé sur l'indice du coût de l'emploi (*Employment Cost Index*) publié chaque année par le Bureau des statistiques du travail et calculé sur la base du taux d'augmentation des traitements dans le secteur privé (la loi prévoit que l'augmentation annuelle au niveau national sera égale à l'indice du coût de l'emploi moins 0,5 pour cent) ; 2) la péréquation locale. Les ajustements de péréquation locale sont obligatoires dans les régions où les rémunérations non fédérales dépassent de plus de 5 pour cent les rémunérations fédérales. Tous les fonctionnaires relevant du barème général employés dans la même localité auront droit au même ajustement de péréquation. Comme indiqué ci-dessus, cette loi n'a pas éliminé les barèmes spéciaux, mais l'hypothèse est que les éléments de péréquation locale les rendront moins nécessaires. Les employés n'auront pas droit à une péréquation locale dans les régions où les traitements fédéraux sont proches des rémunérations non fédérales⁴.

Comme les données déjà disponibles montraient qu'il existait des disparités considérables entre la rémunération des employés fédéraux et les autres dans certaines agglomérations urbaines et comme la mise en oeuvre intégrale de cette loi prendra plusieurs années, le président Bush a autorisé pour les agents fédéraux des agglomérations de New York, San Francisco et Los Angeles un relèvement exceptionnel des traitements de 8 pour cent en 1991. Jusqu'en 1994, le Président est habilité à autoriser des "ajustements régionaux intérimaires" dans les autres localités où il se pose de graves problèmes de recrutement et de fidélisation. Le nombre d'employés fédéraux touchés dans ces localités doit être d'au moins 5 000.

Des augmentations annuelles basées sur l'indice du coût de l'emploi seront automatiques à moins que le pays ne traverse "de graves difficultés économiques" ou se trouve en guerre. Le Président, s'il décide de refuser cette augmentation, est tenu de communiquer sa décision au Congrès avec une indication des conséquences qu'elle risque d'avoir. Le système des péréquations locales doit être introduit progressivement sur une période de neuf ans, l'objectif ultime étant de réduire l'écart entre la rémunération des employés fédéraux relevant du barème général et les rémunérations non fédérales à moins de 5 pour cent. A cette fin, les deux dixièmes de la différence doivent être ajoutés

à la rémunération en 1994 ; les trois dixièmes en 1995 ; les quatre dixièmes en 1996, et ainsi de suite.

Indépendamment du processus annuel d'ajustement des traitements à deux niveaux, la loi prévoit une série d'assouplissements des systèmes de gestion faisant intervenir **la** plupart des éléments appliqués dans le cadre des expérimentations dont il est question ci-dessus. Ces éléments sont les suivants :

- a) Des primes de recrutement **et** de réinstallation ainsi que des primes de fidélisation pouvant atteindre 25 pour cent du traitement de base ont été introduites au niveau de l'ensemble de l'administration ;
- b) Des avances de traitement représentant l'équivalent de deux périodes de paie au maximum ont été autorisées dans le cas des nouvelles nominations ;
- c) La limite d'échelon imposée dans le cas des recrutements au-dessus du taux minimum a été éliminée, et des traitements de départ plus élevés peuvent maintenant être offerts pour faciliter le recrutement à tous les employés relevant du barème général ;
- d) La règle interdisant une double rémunération d'employés civils réengagés et de militaires à la retraite a été éliminée, ce qui a permis de "recycler" des compétences et des aptitudes critiques ;
- e) L'administration fédérale est désormais autorisée à rembourser les frais de voyage des candidats invités à une entrevue et des nouvelles recrues ;
- f) Pour résoudre en partie **le** problème de la compression des barèmes de traitement, il peut être offert au personnel d'encadrement des indemnités de fonction représentant jusqu'à 3 pour cent du traitement de base ;
- g) Des congés de compensation ne venant pas en déduction des jours de congé annuel auxquels les employés ont droit peuvent être offerts pour récompenser le rendement ;
- h) La loi a également assoupli les systèmes de calcul des heures supplémentaires, de primes en cas de travaux urgents et de travaux physiquement durs ou dangereux.

En outre, la loi sur la comparabilité de la rémunération des employés de l'administration fédérale a créé le Conseil des rémunérations fédéral, qui a pour mission de conseiller le Président et l'agent chargé des rémunérations (qui est encore aujourd'hui constitué par le directeur **du** Bureau de l'administration du personnel, le directeur du Bureau de l'administration et du budget et le ministre du Travail) au sujet des questions concernant la péréquation des traitements, les enquêtes annuelles et les autres questions en rapport avec le nouveau système de rémunération. Les neuf membres du Conseil des rémunérations fédéral sont nommés par le Président ; trois d'entre **eux** sont des experts des relations avec le personnel et/ou des politiques de rémunération, et les six autres représentent les associations d'employés "ayant un nombre substantiel d'affiliés parmi les employés titulaires de postes relevant du barème général" (art. 5304 de la loi). Le Conseil ne peut **pas** comprendre plus de trois membres de la même association ou d'associations affiliées. Le Conseil des rémunérations fédéral a tenu sa première réunion en janvier 1992.

Initialement, les rédacteurs de la loi avaient eu l'intention de faire en sorte que la rémunération liée à la performance, élargie à tous les employés de l'administration fédérale relevant du barème général, devienne un élément central du nouveau système de rémunération. Dans sa version définitive, toutefois, la loi stipule simplement que le Bureau de l'administration du personnel devra créer un comité paritaire d'étude de la rémunération liée à la performance pour "conseiller le

Bureau concernant la mise au point et l'introduction de systèmes visant à resserrer le lien entre les performances des employés relevant du barème général et leur rémunération" (art. 111 de la loi). Ce comité a publié son rapport en novembre 1991. Ce rapport réaffirmait les conclusions de l'étude de 1991 concernant l'application du système de rémunération liée à la performance dans le cadre de la *National Academy of Science* : les données empiriques disponibles prouvant l'efficacité des systèmes de rémunération liée à la performance sont très limitées ; un traitement de base adéquat revêt une importance critique si l'on veut qu'un système de rémunération liée à la performance soit efficace ; et il faut mettre à l'épreuve des plans d'incitations en groupe, de systèmes de partage des gains, de systèmes de fixation de fourchettes de rémunération et d'autres approches novatrices adaptés "aux conditions dans lesquelles fonctionnent les organismes fédéraux et leurs subdivisions" (Bureau de l'administration du personnel, 1991d, p.ii ; Milkovich et Wigdor, 1991). Le comité n'avait pu s'entendre sur la place à réserver aux procédures de négociations collectives dans la conception et l'introduction des systèmes de rémunération liée à la performance. A ce stade, une expansion des systèmes de rémunération liée à la performance, si ce n'est sur une base limitée et expérimentale, paraît peu probable.

Application de la loi sur la comparabilité des rémunérations des employés de l'administration fédérale

Le Bureau de l'administration du personnel n'a pas tardé à prendre les règlements d'application de la loi. Les règlements provisoires portant application de la plupart des mesures d'assouplissement de la gestion ont été mis en oeuvre dès le début de 1991. Les règlements provisoires ont délégué aux organismes fédéraux le pouvoir d'établir les critères et procédures applicables à la mise en oeuvre des éléments d'assouplissement dans des domaines comme le recrutement, les primes de déménagement et les avances de traitement, et ont fixé les règles applicables dans d'autres cas, par exemple en ce qui concerne la limite globale de rémunération. Dans le cadre des pouvoirs délégués en ce qui concerne le recrutement et les primes de déménagement, par exemple, le directeur de chaque organisme "doit établir un plan interne désignant les fonctionnaires autorisés à contrôler et à approuver les paiements, et indiquant 1) les critères applicables au niveau de l'organisme en ce qui concerne l'autorisation des paiements et la détermination de leur montant ; 2) les procédures applicables aux paiements ; 3) les pièces justificatives et la comptabilité à tenir pour permettre de retracer l'historique de chaque décision" (*Federal Register*, 28 mars 1991, p. 12834).

A ce stade, les réformes n'ont été introduites que dans une mesure limitée. Il ressort d'une enquête réalisée en décembre 1991 par le Bureau de l'administration du personnel auprès des 22 plus grands organismes fédéraux que l'élément de souplesse le plus généralement utilisé était la procédure autorisant des nominations au-dessus du taux minimum de traitement (126 cas). Les frais de voyage avaient été remboursés dans 45 cas, et il avait été approuvé 37 dérogations aux règles relatives à la double rémunération. Les primes de recrutement et de déménagement avaient été utilisées encore moins fréquemment, et des primes de fidélisation n'avaient été versées qu'à neuf reprises. Le versement d'indemnités de fonction au personnel d'encadrement n'avait été autorisé que deux fois, et aucun congé de compensation n'avait été accordé pour encourager le rendement (Bureau de l'administration du personnel, 1992b).

Ces constatations sont néanmoins faussées par les pouvoirs différents qui ont été délégués aux divers organismes fédéraux. Le département du Trésor, par exemple, n'a pas délégué ses pouvoirs en la matière à des organismes comme l'Internal Revenue Service, qui est l'un des plus gros employeurs de la fonction publique fédérale. Le département de la Défense, en revanche, a délégué ses pouvoirs jusqu'aux niveaux inférieurs de ses structures. La première année complète de mise en oeuvre de mesures de souplesse prendra fin le **30** décembre 1992. Aucune donnée n'est disponible concernant l'utilisation des nouveaux éléments de souplesse dans le département de la Défense. L'on ne dispose pas non plus d'informations concernant le degré de satisfaction de ces réformes ni la question de savoir si les organismes envisagent d'y avoir recours plus fréquemment.

Conclusion

Bien qu'il existe dans la fonction publique fédérale des Etats-Unis plusieurs variantes de systèmes souples de rémunération, la plupart d'entre eux ont été appliqués à titre expérimental ou dans un contexte limité. L'expérience du **SES** est importante, parce qu'elle démontre le lien étroit entre des systèmes effectifs de rémunération souple et les rémunérations de base adaptées. De plus, les compressions de salaire fréquentes, lors de la première décennie qui a vu l'expérience du SES, ont réduit les effets escomptés des mesures de souplesse. Les barèmes spéciaux de rémunération ont été utilisés plus largement, mais ont été concentrés dans un nombre limité de professions et d'organismes. **La** multiplication spectaculaire des barèmes spéciaux en l'absence de plan ou de série d'objectifs globaux a contribué à rendre nécessaire une réforme plus générale. La loi relative à la comparabilité des rémunérations des agents de l'administration fédérale constituera une base de rémunération plus équitable et permettra d'introduire des systèmes plus souples de recrutement, de fidélisation et de récompense. Toutefois, comme toutes les dispositions de cette loi ne prendront effet qu'en 1994 et comme l'on ne connaît pas encore quel sera le coût total de la mise en oeuvre de ses dispositions, il faudra attendre plusieurs années pour estimer réellement les résultats de cette réforme.

Il est clair cependant que le Congrès et l'exécutif sont résolus à assouplir les systèmes de rémunération, à donner aux gestionnaires une plus grande latitude en ce qui concerne l'utilisation de ces systèmes et à mettre un accent plus marqué sur la performance et la productivité aussi bien des individus que des groupes au niveau de l'administration fédérale américaine. Les expérimentations organisés **dans** le cadre de la loi sur la réforme de la fonction publique guideront cette expansion ; ces expérimentations et les expériences spécifiques de caractère limité qui seront organisés par les différents organismes ou agences constitueront probablement la principale source d'inspiration pour les assouplissements qui seront introduits à l'avenir dans les systèmes de rémunération.

Annexe 1

Niveaux de salaire du barème général
(attribuant une augmentation de 4.2 pour cent à partir de janvier 1992)

GS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	\$11 478	\$11 861	\$12 242	\$12 623	\$13 006	\$13 230	\$13 606	\$13 986	\$14 003	\$14 356
2	12905	13 212	13 640	14 003	14 157	14 573	14 989	15 405	15 821	16 237
3	14 un2	14 551	15 020	15 489	15 958	16 427	16 896	17 365	17 834	18 303
4	15 808	16 335	16 862	17 389	17 916	18 443	18 970	19 497	20 024	20 551
5	17 686	18 276	18 866	19 456	20 046	20 636	21 226	21 816	22 406	22 996
6	19 713	20 370	21 027	21 684	22 341	22 998	23 655	24 312	24 969	25 626
7	21 906	22 636	23 366	24 096	24 826	25 556	26 286	27 016	27 746	28 476
8	24 262	25 071	25 880	26 689	27 498	28 307	29 116	29 925	30 734	31 543
9	26 798	27 691	28 584	29 477	30 370	31 263	32 156	33 049	33 942	34 835
10	29 511	30 495	31 479	32 463	33 447	34 431	35 415	36 399	37 383	38 367
11	32 423	33 504	34 585	35 666	36 747	37 828	38 909	39 990	41 071	42 152
12	38 861	40 156	41 451	42 746	44 041	45 336	46 631	47 926	49 221	50 516
13	46 210	47 750	49 290	50 830	52 370	53 910	55 450	56 990	58 530	60 070
14	54 607	56 427	58 247	60 067	61 887	63 707	65 527	67 347	69 167	70 987
15	64 233	66 374	68 515	70 656	72 797	74 938	77 079	79 220	81 361	83 502

CADRES SUPÉRIEURS

BARÈME CADRE

JUGES EN MATIÈRE DE
DROIT ADMINISTRATIF

ES-1	\$90 000	niveau I	\$143 800	AL-3/A	\$72 865
ES-2	94 400	niveau II	129 500	AL-3/B	78 470
ES-3	98 600	niveau III	119 300	AL-3/C	84 075
ES-4	104 000	niveau IV	112 100	AL-3/D	89 680
ES-5	108 300	niveau V	104 800	AL-3/E	95 285
ES-6	112 100			AL-3/F	100 890
				AL-2	106 495
				AL-1	112 100

NIVEAU SUPÉRIEUR

MEMBRES DES BUREAUX
DE RECOURS

Minimum	\$77 080	Président	\$112 100
Maximum	112 100	Vice-Président	108 737
		Autres membres	105 314

Notes

1. Les données concernant l'utilisation et le coût des barèmes spéciaux de rémunération ont été réunies lors d'entrevues organisées au Bureau de l'administration du personnel à Washington en février 1992 et proviennent de lettres adressées à l'auteur, ainsi que de rapports officiels du Bureau de l'administration du personnel.
2. Informations fournies par le Bureau de l'administration du personnel.
3. **Sur la** base des analyses en cours, le Bureau de l'administration du personnel prétend que les coûts salariaux augmenteront dans un premier temps, puis verront leur niveau diminuer si les agents les moins performants reçoivent des augmentations de salaire beaucoup plus faibles.
4. Il importe de noter que cette loi prévoit l'application d'un système spécial de rémunération dans le cas **des** agents fédéraux chargés de l'application des lois (titre IV), la création d'un *Senior Biomedical Research Service* et la réalisation d'une étude tendant à évaluer **la** nécessité d'adopter d'autres mesures à l'intention des employés des services fédéraux de santé en général. **Ces** questions ne sont pas analysées ici car elles sont sans rapport avec la question plus vaste des systèmes de rémunération appliqués dans **le** cadre du barème général.

Bibliographie

- LEVINE Charles et Rosslyn KLEEMAN (1992), "The Quiet Crisis in American Government" reproduit dans Patricia W. Ingraham et Donald F. Kettl, **éds.**, *Agenda for Excellence: Public Service in America*, Chatham House, Chatham, N.J.
- MILKOVICH, George et Alexandra WIGDOR, Eds. (1991), *Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay*, National Academy Press, Washington, D.C.
- MITCHELL, Daniel et Renae BRODERICK (1991), "Flexible Pay Systems in the American Context: History, Policy, Research and Implications" dans D. Lewin, D. Lipski et D. Sockell, **éds.**, *Advances in Industrial and Labor Relations*, JAI Press, Greenwich, CT.
- NATIONAL COMMISSION ON THE PUBLIC SERVICE (1990), *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*, Lexington Books, Lexington, Mass.
- NIGRO, **Felix A.** et Lloyd G. NIGRO (1986), *The New Public Personnel Administration*, 3^{ème} ed., F.E. Peacock, Itasca, ILL.
- U.S. GOVERNMENT PUBLICATIONS (1991), *The Federal Register*, 28 mars, Washington, D.C.
- U.S. MERIT SYSTEMS PROTECTION BOARD (1990), *Senior Executive Service Pay Setting and Reassignments: Expectations vs. Reality*, Washington, D.C.
- U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (1990), *First Annual Assessment of the FBI's New York Demonstration Project*, Washington D.C.
- U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (1991a), *Recruitment of Scientists and Engineers in Four Navy Laboratories*, Washington D.C.
- U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (1991b), *Third Annual Evaluation Report: National Institute of Standards and Technology Personnel Management Demonstration Project*, Washington D.C.
- U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (1991c), *First Year Evaluation of the DOT/FAA Pay Demonstration Project*, Washington D.C.
- U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (1991d), *Strengthening the Link Between Pay and Performance: Report of the Pay for Performance Labor-Management Committee*, Washington D.C.
- U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (1991e), *Second Annual Assessment of the FBI's New York Demonstration Project*, Washington D.C.

U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (1992a), U.S. Office of Personnel Management
Demonstration Projects "Summary Sheets", Washington D.C.

U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (1992b), "Summary Highlights of the Federal Employees
Pay Comparability Act of 1990", Washington D.C.

Chapitre 8

LA MISE EN OEUVRE DE SYSTÈMES SOUPLES DE RÉMUNÉRATION DANS LE SERVICE NATIONAL DE SANTÉ EN ANGLETERRE

par Frank Glascott et Noelle Bowden

Introduction

Le 1 avril 1992, la première “vague” de 57 hôpitaux, *Community Care Units* (dispensaires communautaires) et services d’ambulance opérant dans le cadre du Service national de santé (*National Health Service*, NHS) en Angleterre sont devenus des *trusts* autonomes du NHS auxquels la loi avait conféré la possibilité d’abandonner, s’ils le souhaitaient, le système centralisé de détermination des rémunérations sur la base duquel les traitements et les conditions d’emploi du NHS sont déterminés depuis 1948.

Une deuxième “vague” de 99 unités se sont fait accorder le statut de *trusts* du NHS le 1er avril 1992, et 153 autres sont actuellement en passe de le devenir. Le parti conservateur ayant remporté les élections générales en avril 1992, il est prévu que bien d’autres entités demanderont à bénéficier de ce statut et l’on estime qu’en 1993, les deux tiers environ des services hospitaliers et des services communautaires de santé seront fournis par l’entremise de *trusts* du NHS.

Le pouvoir conféré aux *trusts* du NHS de fixer leurs propres barèmes de rémunération et de prestations accessoires en dehors du cadre national a été consacré dans la loi de 1990 relative au Service national de santé et aux soins communautaires. Il s’agit là d’une importante liberté nouvelle et de l’exemple le plus récent et le plus frappant de la tendance à la décentralisation et à l’assouplissement des régimes de rémunération qui caractérisent le NHS depuis le milieu des années 70.

L’origine de ces profonds changements peut être imputée au sentiment croissant de désillusion suscité par la rigidité apparente du cadre national de négociation, à l’impact sur le NHS des conceptions générales et des politiques du gouvernement, à l’introduction d’un système de directeurs généraux au milieu des années 80 et, surtout, au fait que les profondes réformes du NHS ont été exposées dans les livres blancs (*Working for Patients* et *Caring for People*) publiés par le gouvernement et dans la loi de 1990.

La présente étude analysera la nature de ces changements, les tentatives qui ont été faites dans le cadre du système central de négociations collectives pour répondre aux accusations de rigidité

de la gestion qui avaient été formulées, l'impact de ces changements **sur** les rôles des différents éléments du NHS et leur relation ainsi que les incidences de ces événements du point de vue de la gestion et des syndicats. Cette analyse sera menée sous l'angle de l'administration.

L'étude est fondée en partie sur l'organisation par l'auteur de plus d'une cinquantaine d'ateliers de deux jours organisés pour donner aux directeurs généraux et autres cadres principaux des *trusts* du NHS la possibilité d'étudier les incidences stratégiques et opérationnelles de leurs nouveaux pouvoirs : détermination des taux de rémunération et de primes dans le contexte d'une conception en mutation des soins de santé, L'on passera en revue la capacité du NHS -- et des *trusts* en particulier -- de s'adapter à des changements de cette nature, et notamment l'aptitude des responsables **de** mener à bien les négociations au niveau local, l'insuffisance des informations en matière de personnel et de prix de revient nécessaires pour guider et contrôler le processus et les stratégies de relations industrielles qui sont formulées pour faire face à l'environnement nouveau. L'on citera certains exemples d'innovation introduite dans les *trusts* depuis 1991, mais l'étude portera plus particulièrement sur le cas d'un *trust* de la "première vague".

Le système central de négociation

Lorsque le Service national de santé a **été** créé, en juillet 1948, il a été décidé de mettre en place un système de conseils Whitley, au sein desquels seraient représentés l'administration et le personnel, pour permettre au ministre responsable de tenir compte du point de vue des employés avant de prendre une décision sur les niveaux de rémunération et les conditions d'emploi. **A** la suite des recommandations formulées par le Comité Whitley en 1919, des systèmes Whitley avaient déjà été mis en place au niveau des administrations locales et de la fonction publique. En 1950, il avait été créé pour le NHS un conseil général et sept conseils fonctionnels, encore qu'à la différence des structures introduites dans d'autres éléments du secteur public, le système ne permettait pas de créer des conseils Whitley au niveau local, de sorte que, dès le début, l'on a institutionnalisé une dichotomie entre la situation locale et la situation nationale. En 1974, à la suite de différents changements apportés à la structure des conseils Whitley et à leur composition, il existait un conseil général et 10 conseils fonctionnels.

Autre différence par rapport au système établi, des dispositions ont été prises en 1959 pour permettre à des représentants du personnel médical et dentaire de négocier directement avec le ministère de la Santé ; depuis 1960, la rémunération de ce personnel est arrêtée par le Premier ministre sur la base du rapport annuel du Comité d'étude de la rémunération des médecins et des dentistes. Le secrétariat du Comité d'étude est assuré par l'*Office of Manpower Economics* (Bureau d'administration économique du personnel).

C'est ainsi constitué que le NHS a abordé les années 70. Les différents conseils Whitley négociaient les taux de rémunération et les conditions d'emploi pour la grande majorité des employés du NHS et, dans la pratique, les pouvoirs dévolus au ministre en matière de fixation des rémunérations se bornaient à approuver les décisions prises dans le cadre du système Whitley. La rémunération des médecins était déterminée par leur comité d'étude, et celle de plusieurs petites catégories d'employés (personnel d'entretien et grades similaires) était négociée directement avec le ministère de la Santé.

En 1975, à la suite des critiques de plus en plus vives dirigées contre le système, le secrétaire d'Etat a décidé d'entreprendre une analyse des conseils Whitley et de leur mécanisme. Un rapport, le rapport McCarthy de 1976, a alors étudié les difficultés rencontrées dans le cadre du système et, ce faisant, l'on a abordé le problème posé par l'excès de centralisation et, en particulier, la rigidité qui en résultait apparemment. L'attention de McCarthy avait été appelée, en particulier, sur l'impossibilité d'adapter la structure des rémunérations aux conditions et aux circonstances locales. L'une des principales critiques était que le système centralisé de négociation ne facilitait guère l'expérimentation locale et l'initiative, qu'il s'agisse d'adapter la rémunération à la situation du marché du travail local ou d'introduire des changements organisationnels. Aussi bien l'administration que les syndicats avaient fait valoir **que** comme les responsables locaux n'avaient guère d'influence, voire pas du tout, sur les décisions prises au niveau central en matière de rémunération, ils pouvaient éluder leur responsabilité lorsqu'il surgissait des problèmes de relations industrielles. Les griefs au niveau opérationnel étaient continuellement renvoyés aux échelons supérieurs de l'organisation et il n'y avait guère de participation syndicale au niveau local. En conséquence, les autorités de santé employeuses n'avaient guère d'influence directe sur le résultat des négociations touchant les rémunérations, et n'étaient guère encouragées à y faire participer les syndicats.

Pour leur part, les fonctionnaires et tous ceux qui étaient opposés à l'idée d'une décentralisation des pouvoirs au niveau local insistaient vivement sur l'idée d'un "service public national", faisant valoir qu'il fallait garantir l'égalité de traitement à tous les employés du NHS et que le meilleur moyen d'y parvenir était d'avoir recours à un système central de négociation et à des accords standard applicables à l'ensemble du service. Ils relevaient le manque de compétences spécialisées au niveau local et soutenaient que la tendance serait "à une augmentation des coûts sans amélioration concomitante des services fournis, voire au prix d'une réduction des services fournis aux malades". McCarthy, sensible au point de vue de ceux qui avaient souligné la nécessité d'une plus grande souplesse, a recommandé différents changements structurels visant à assouplir le système, notamment au moyen de la création de conseils Whitley au niveau régional. Mais, bien que des efforts aient été faits pour mieux informer les responsables des négociations pour le compte de l'administration afin de forger un lien plus solide avec les responsables locaux, aucun changement structurel majeur n'a **été** introduit et les conseils régionaux Whitley n'ont jamais été créés.

En 1983, à la suite de l'important différend qui avait éclaté au niveau national en 1982 au sujet des rémunérations, plusieurs autres catégories professionnelles sont sorties du système Whitley et il a été créé un comité d'étude pour le personnel infirmier, les sage-femmes, le personnel infirmier à domicile et les professions assimilées. Comme dans le cas du comité d'étude de la rémunération des médecins, le comité d'étude créé pour le personnel infirmier a formulé ses recommandations au Premier ministre, à qui revient la décision finale de donner suite intégralement ou non aux propositions faites.

Comme d'autres l'ont relevé (Trinder 1991), les systèmes de rémunération évoluent et ne peuvent pas être dissociés des autres changements qui affectent le système. Pour le NHS, le débat qu'a suscité le système Whitley pendant toutes les années 70 et le début des années 80 a revêtu une urgence nouvelle lorsqu'il est apparu de nouveaux défis créés par le désir d'améliorer l'efficacité et le rapport qualité-prix résultant directement d'un système de plafonnement des crédits en 1976 et de l'arrivée au pouvoir, en 1979, du gouvernement Thatcher, voué au monétarisme et résolu à accroître les économies et à améliorer l'efficacité dans tout le secteur public.

Pour les organismes employeurs locaux, l'accent a été mis sur la nécessité d'un changement, et le système de prise de décisions du NHS - basé sur l'idée d'une gestion par consensus, les médecins, les infirmières, les trésoriers et les administrateurs devant avoir une voix égale au sein des équipes de gestion - s'est rapidement avéré incapable d'introduire les types de changements recherchés par le gouvernement. Le rythme du changement s'accélérait et la nécessité d'une direction claire apparaissant évidente, il n'est peut-être pas surprenant que le rapport d'évaluation du système de gestion du NHS (Griffiths 1983) ait **été** accepté virtuellement à tous égards par le gouvernement et qu'en 1985 déjà, les autorités responsables des services de santé aient abandonné le système des équipes de gestion par consensus et aient nommé des directeurs généraux au niveau des régions, des districts et des unités, ces directeurs étant investis d'une responsabilité personnelle liée à des contrats d'emploi d'une durée déterminée. L'on a alors commencé, au sein du NHS, à mettre l'accent sur un changement fondé sur le service au client et, lorsque les directeurs généraux ont été nommés, ils ont commencé à demander de plus larges pouvoirs d'organiser et de déployer leurs ressources comme ils le jugeaient bon, et notamment celui de s'écarter des barèmes nationaux de rémunération en cas de besoin. Il a également été donné suite à la recommandation formulée dans le rapport d'évaluation de l'administration du NHS tendant à constituer une direction générale du NHS assistée d'un directeur du personnel.

De différentes façons, le NHS a commencé à appliquer ces orientations nouvelles. Un rapport de 1987 (National Association of Health Authorities/Kings Fund 1987) a exposé dans leurs grandes lignes les nouveaux principes qui, selon le gouvernement, devraient être appliqués pour déterminer les barèmes de rémunération, faisant observer que, dans le dossier qu'il avait soumis en 1982 au comité Megaw, le gouvernement avait reconnu la nécessité de mettre en place un système de nature à garantir une comparabilité des rémunérations avec les employeurs privés mais qu'en 1986, il avait fait valoir devant les comités d'étude des rémunérations que "rien ne justifiait un quelconque système de comparabilité des rémunérations ou la thèse selon laquelle les rémunérations devraient être établies à un niveau déterminé de l'échelle nationale des revenus". Le rapport confirmait néanmoins les vues précédemment exposées par ses auteurs, à savoir qu'une flexibilité accrue devait être "solidement enracinée" dans **un** cadre national et que s'il fallait assouplir les accords nationaux, les éléments constituant l'essentiel de la rémunération devraient continuer d'être négociés au niveau national.

C'est l'idée consistant à assouplir le système tout en conservant une solide base de conseils Whitley au niveau national qui a inspiré plusieurs des initiatives visant à accroître les pouvoirs à l'échelon local à la fin des années 80. La conviction croissante du gouvernement que **la** rémunération devrait être liée à la performance s'est reflétée par l'application au NHS d'un système de rémunération liée à la performance des directeurs généraux. Il avait été clairement décidé, lors de la mise en place du système des directeurs généraux, que la rémunération de ces derniers ne serait pas négociée dans le cadre du système Whitley existant et serait déterminée de façon unilatérale par le ministre. En outre, l'enveloppe de rémunération comprendrait un élément lié à la réalisation d'objectifs individuels.

Cette approche a ultérieurement **été** étendue aux cadres supérieurs autres que **les** directeurs généraux, ce qui, pour la première fois, a ménagé une souplesse réelle pour ce qui est à la fois de l'établissement d'un traitement de base approprié et de la récompense des performances individuelles. Liberté n'était pas synonyme de licence, toutefois, de sorte que des paramètres ont été fixés au niveau national pour garantir une application cohérente du système. Les propositions de classement des

grades formulées par les organismes employeurs devaient être contrôlées **par** les autorités sanitaires régionales, lesquelles étant à leur tour soumises au contrôle du ministère de la Santé (voir tableau 1).

L'élément de la rémunération liée à la performance devait être basé sur un barème de distribution imposé que devait faire le notateur principal.

Tableau 1. **Système de rémunération liée à la performance applicable aux directeurs généraux et aux cadres supérieurs**

Évaluation des performances

- Fourchette 1 : dépasse constamment les objectifs à court terme et accomplit d'excellents progrès sur la voie de la réalisation des objectifs à long terme ;
- Fourchette 2 : bien que ne pouvant pas être classé dans la fourchette 1, dépasse certains objectifs à court terme et progresse bien sur la voie de la réalisation des objectifs à **long** terme ;
- Fourchette 3 : bien que ne pouvant pas être classé dans la fourchette 1 ou 2, atteint tous les objectifs à court terme et progresse assez bien sur la voie de la réalisation des objectifs à **long** terme ;
- Fourchette 4 : bien que ne pouvant pas être classé dans la fourchette 1, 2 ou 3, atteint la plupart des objectifs à court terme et progresse de façon satisfaisante sur la voie de la réalisation des objectifs à long terme ;
- Fourchette 5 : n'atteint pas les normes requises pour être classé dans la fourchette 4.

Calcul de la rémunération liée à la performance'

Directeurs généraux

- a) pour une période dans la fourchette 1, jusqu'à **8** pour cent
- b) pour une période dans la fourchette **2**, jusqu'à 5 pour cent
- c) pour une période dans la fourchette **3**, jusqu'à 2 pour cent

Cadres supérieurs

- a) pour une période dans la fourchette 1, jusqu'à **6** pour cent
 - b) pour une période dans la fourchette **2**, jusqu'à 4 pour cent
 - c) pour une période dans la fourchette **3**, jusqu'à 2 pour cent
-

Note :

1. Le montant précis de la majoration relève du pouvoir d'appréciation du notateur principal. L'augmentation spécifiée est en sus de tout relèvement général des rémunérations. Les cadres **classés** dans la fourchette **4** ne bénéficient **que** des augmentations générales. Les cadres classés dans la fourchette **5** ne bénéficient pas d'augmentations de traitement.

Les déments de souplesse introduits dans le système Whitley

Des tentatives sérieuses ont été faites ces dernières années, dans le cadre du mécanisme Whitley lui-même, pour introduire une plus grande souplesse tout en sauvegardant le cadre national (voir tableau 2).

Tableau 2. **Éléments de souplesse autorisés dans le cadre des accords nationaux'**
(en décembre 1991)

Catégorie de personnel ²	Traitement de départ	Augmentations en cas de promotion	Supplément local	Indemnité de résidence	Contenu de l'emploi	Systèmes de primes de performance
A & C	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
ASC	Non	Non	Oui	Non	Oui	Oui
AMB	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
AO	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui
PTB	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Ç & B	Parfois	Parfois	Parfois	Non	Parfois	Non
MAP	Non	Non	Non	Non	Non	Non
PAM	Parfois	Non	Non	Non	Non	Non
N & M³	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Médecins et Dentistes	Parfois	Non	Non	Non	Non	Non
Cadres supérieurs	Parfois	Non	Non	Parfois	Non	Non

Notes:

- Oui = **Souplesse** possible
Parfois = Souplesse possible dans certains cas
Non = **Pas** de souplesse
- A&C = Personnel administratif et employés de bureau
ASC = Personnel auxiliaire
AMB = Ambulances
AO = Assistants administratifs
PTB = Professionnels et techniciens
MAP = Cadres et professionnels
PAM = Professionnels liés à la médecine
N&M = Infirmiers et sage-femmes
- A l'exclusion des chefs infirmiers.

Source : Manpower and Pay Policy Unit, North West Thames Regional Health Authority

Les responsables des services ont désormais une plus large faculté de s'adapter aux pressions qui existent sur le marché local en déterminant l'échelon de départ du barème de rémunération pour les nouvelles embauches du **NHS**. Précédemment, seul le ministre, acceptant la dérogation demandée par l'organisme employeur par l'entremise de l'autorité régionale compétente (processus lent et paperassier), pouvait autoriser un recrutement à un échelon plus élevé que l'échelon minimum du barème. Désormais, le personnel administratif et les employés de bureau, par exemple, peuvent être recrutés à un échelon plus élevé que l'échelon de départ. Dans le cas de certaines catégories de personnel, les responsables peuvent également déterminer l'échelon donnant droit à une promotion d'un grade au grade suivant.

Les directeurs, lorsqu'ils considèrent preuves à l'appui que des traitements **plus** élevés permettraient de résoudre des problèmes de recrutement et de fidélisation, **disposent** désormais de pouvoirs considérables dans le cas de catégories professionnelles aussi diverses que les administrateurs, les employés de bureau, le personnel des ambulances, le personnel infirmier et les sages-femmes. D'autres accords prévoient des indemnités de résidence (dans le cas des directeurs généraux et des cadres supérieurs en poste dans les sept régions du sud-est de l'Angleterre) ou la possibilité d'accorder des promotions en ajoutant des échelons repères lorsque l'emploi exige l'exercice de responsabilités supplémentaires ou des compétences spécialisées.

Tableau 3. **Accord de 1989 concernant la restructuration de la rémunération et du classement des emplois du personnel administratif et des employés de bureau**

Paramètres de flexibilité

En cas de difficultés de recrutement et de fidélisation dont l'existence a été établie, un supplément de rémunération dont le montant est laissé au gré des autorités locales peut être versé comme suit:

1. Complément à la rémunération dans le cas des postes jusqu'au grade 5 avec un maximum de :

30 % dans le cas des autorités régionales de la région de la Tamise

10 % dans le cas de tous les autres organismes employeurs

2. Complément à la rémunération dans le cas des postes à partir du grade 5 avec un maximum de :

20 % dans le cas des autorités régionales de la région de la Tamise

10 % dans le cas de tous les autres organismes employeurs

3. Le complément total ne doit pas dépasser :

Dans les régions de la Tamise : 5 % de la masse salariale **A + C**

Dans le cas des autres organismes employeurs : 3 % de la masse salariale **A + C**

L'accord qui a marqué un tournant, dans cette nouvelle tendance à une plus grande souplesse, a été l'accord de 1989 prévoyant la restructuration de la rémunération et du classement du personnel administratif et des employés de bureau (voir tableau 3). Cet accord a été le premier de tous les accords conclus par le National Health Service à prévoir une souplesse considérable en ce qui concerne la rémunération, par opposition au classement des emplois. Son principal objet était de faciliter le recrutement et la fidélisation, qui constituaient un problème majeur, particulièrement dans le sud-est de l'Angleterre, avant que tous les effets de la récession en cours aient commencé à se faire sentir. Chose plus fondamentale, cet accord s'est accompagné de la mise en place d'un important programme de formation répercuté par les autorités régionales aux organismes employeurs locaux, ainsi que d'une déclaration de principe claire selon laquelle la réforme du système de rémunération n'était pas une fin en soi mais un moyen d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficience du NHS,

Le Chief Executive du conseil d'administration du NHS a également pris une initiative inhabituelle : lorsqu'il a approuvé l'accord, il a fait bien comprendre aux organismes employeurs que chacun d'entre eux devrait "élaborer une politique de rémunération en tant que partie intégrante de leur politique de gestion et d'administration du personnel afin de tirer pleinement parti des assouplissements qui commençaient à leur être offerts. La rémunération devrait devenir l'un des éléments de l'arsenal mis à la disposition de chaque gestionnaire, élément qui devrait être utilisé dans un esprit positif pour contribuer à la réalisation des objectifs de gestion".

Que sont les systèmes souples de rémunération?

À la fin des années 80, le mouvement de décentralisation avait manifestement acquis un élan nouveau, mais il subsistait aussi des confusions considérables quant à la définition de la flexibilité et quant à ses fins (Dyson 1987). Aucune analyse en bonne et due forme n'ayant eu lieu au sein du NHS, celui-ci a été forcé de réagir à l'évolution des politiques de rémunération à mesure que les changements apparaissaient. C'est ainsi qu'alors même que dans son troisième rapport publié pendant la session 1988/89, la commission des services sociaux de la Chambre des communes a continué de défendre la nécessité d'assurer une comparabilité des traitements tant au niveau du NHS qu'avec le secteur privé et a conseillé au ministère de la Santé de ne pas trop s'en remettre à des systèmes souples de rémunération, le NHS s'est fondé sur la réponse du gouvernement, qui avait clairement défini l'orientation des politiques futures :

"Le gouvernement rejette le principe de la comparabilité en tant que moyen de détermination de la rémunération des catégories professionnelles du NHS. S'il y a lieu de garder présente à l'esprit la rémunération dont bénéficient des catégories professionnelles comparables tant à l'intérieur du NHS que dans le secteur privé, la considération primordiale, aux fins de la détermination de la rémunération et des conditions d'emploi, doit être la capacité de recruter et de conserver du personnel de qualité en nombre suffisant. Un autre critère clef est l'adéquation des ressources."

"Le gouvernement a l'intention de donner aux directeurs du NHS une latitude bien plus grande pour leur permettre de résoudre les problèmes locaux de recrutement et de fidélisation. Cette souplesse accrue en matière de rémunération et de conditions d'emploi devrait être exercée dans le cadre des négociations nationales, qui demeurera en place ...

une plus grande souplesse au niveau local est un élément important qui donnera aux directeurs du NHS la possibilité de s'adapter à la situation de leur localité et qui les mettra mieux à même d'améliorer les performances du personnel et la prestation des services.“

(Réponse du gouvernement au troisième rapport, 1989)

Alors même que le système du NHS a été assoupli, il n'y a guère eu de débat sur la mise en place d'une classification convenue qui faciliterait un dialogue rationnel entre les parties intéressées. Par système souple de rémunération, l'on a entendu ou bien des accords nationaux moins restrictifs **qui** donneraient aux directeurs une **plus** large latitude pour s'adapter aux pressions organisationnelles et opérationnelles, ou bien l'établissement d'une correspondance avec les traitements versés sur les marchés locaux du travail ou encore un système de rémunération fondé sur la performance de l'individu et de l'équipe. Dans un souci d'exhaustivité, il y a lieu d'ajouter que le traitement est un élément de l'enveloppe globale de rémunération, les parties devant pouvoir échanger des éléments de rémunération contre des avantages non pécuniaires et vice versa. Les autorités au niveau central -- c'est-à-dire le gouvernement et le ministère de la Santé -- n'ont pas essayé de dissiper la confusion et se sont borné à réaffirmer ses deux principes, à savoir que la rémunération dans le secteur public doit être fonction des performances (Charte du citoyen 1990) et que les responsables locaux doivent avoir les plus larges pouvoirs pour utiliser les rémunérations comme outil de gestion en matière de recrutement et de fidélisation du personnel.

En dépit de la souplesse croissante introduite dans le mécanisme, il est probable que la proportion du personnel touché, sur le million agents du NHS, a été relativement réduite (Trinder 1992). On a fait valoir que la fermeté des contrôles et des normes prévus par la **plupart** des accords souples conclus dans le cadre du mécanisme Whitley a probablement empêché de tirer pleinement parti du potentiel offert par les éléments de souplesse existants. Le recours à des bonifications de recrutement et fidélisation, par exemple, a été presque entièrement limité au sud-est de l'Angleterre (Fillingham 1991). Et même dans des régions comme celle de Portsmouth, les autorités sanitaires n'ont pas **jugé** nécessaire d'avoir recours aux compléments de rémunération actuellement disponibles, préférant s'attaquer aux problèmes de recrutement au moyen d'initiatives concernant des éléments autres que la rémunération (bulletin d'information de l'IRS sur la rémunération et les prestations accessoires). Il est probable cependant que l'absence de définition convenue concernant les régimes souples et en particulier la façon dont cette souplesse doit être utilisée -- quand et à quelles fins -- continuera d'inquiéter aussi bien les observateurs informés (neuvième rapport du Comité d'étude de la rémunération du personnel infirmier, 1992) que le personnel dans son ensemble.

Aux fins de la présente étude, l'on entend par système souple de rémunération tous les éléments qui permettent aux organismes employeurs locaux (régions, *trusts* et unités demeurant soumises, en matière de gestion, au contrôle des autorités sanitaires de district) de fixer des barèmes de rémunération sur la base de critères déterminés au niveau local plutôt que national.

Assistants de santé

Si l'intention du gouvernement, en 1989, était d'introduire une souplesse progressive au moyen des conseils Whitley et des comités d'étude des rémunérations, une approche **très** différente

était apparue en 1990 dans deux domaines spécifiques, à savoir l'apparition des *trusts* du NHS, dont l'importance sera analysée plus loin, et les assistants de santé (*Healthcare Assistants*).

Comme suite à une analyse du profil démographique futur du personnel du NHS (Conroy et Stidson 1988), le NHS s'est employé activement à améliorer les perspectives de recrutement, de maintien en service et de réengagement dans le cadre de professions clefs comme le personnel infirmier et les soignants. Les autorités sanitaires régionales ont commencé à analyser d'un oeil critique les pratiques suivies en matière de ressources humaines par leurs autorités de district et à leur confier le soin d'améliorer la situation à cet égard en ayant recours au processus de délégation des responsabilités, qui avait été introduit pendant les années 80 pour permettre au ministère de la Santé d'évaluer les résultats obtenus au niveau de chaque région à la lumière des objectifs fixés, les régions devant, à leur tour, contrôler les performances des autorités sanitaires de district relevant d'elles. L'analyse qui a été faite des compétences exigées par la profession d'infirmier et l'introduction d'un nouveau programme de formation du personnel infirmier ont débouché sur la création d'un nouveau type d'agents sanitaires, chargés d'assister aussi bien le personnel infirmier que d'autres agents et, donc, sur la création d'emplois non prévus dans les barèmes de rémunération ou aux définitions d'emploi existants. Les titulaires de ces nouveaux postes sont communément appelés assistants de santé, bien que leurs attributions précises varient d'un organisme employeur à un autre.

Jusqu'à présent, lorsque de nouvelles catégories professionnelles étaient créées, on s'était attaché à déterminer, dans le cadre du mécanisme Whitley, le conseil qui devrait être responsable de négocier la rémunération et les conditions d'emploi. En 1990, toutefois, le Ministère de la santé a précisé qu'à l'avenir, la rémunération des assistants de santé devrait être déterminée en fonction du travail spécifique à effectuer localement afin de garantir une correspondance étroite entre les exigences de l'emploi et l'enveloppe de rémunération. L'idée était qu'il faudrait déterminer localement une rémunération correspondant au travail accompli et à la situation du marché du travail local. En conséquence, tous les organismes employeurs ont été autorisés à payer ces nouvelles professions sur la base de barèmes déterminés localement, et ni les conseils Whitley, ni le Comité d'étude de la rémunération du personnel infirmier n'a compétence à l'égard de cette catégorie professionnelle.

En outre, il a été indiqué clairement aux organismes employeurs que les nouvelles catégories professionnelles ne seraient plus intégrées au système des conseils Whitley et que leurs barèmes de rémunération seraient déterminés sur la base de critères exclusivement locaux. Ce nouvel élément de souplesse étant offert à tous les organismes employeurs et **pas** seulement aux *trusts* du NHS, les responsables locaux peuvent, en faisant preuve d'imagination, profiter de la création de nouvelles catégories de personnel pour faciliter non seulement le processus d'élimination des lignes de démarcation entre catégories et pour améliorer les combinaisons de compétences, mais aussi pour élargir la gamme de rémunération sur laquelle ils peuvent exercer un contrôle interne.

Il semblerait par conséquent que l'idée tendant à introduire progressivement une souplesse de plus en plus grande tout en conservant un cadre national ne soit que l'un des éléments de la politique de souplesse du gouvernement, le deuxième étant la liberté de déterminer les barèmes de rémunération des nouveaux groupes professionnels. Le troisième est la liberté totale qui a été accordée aux *trusts* du NHS dans le cadre des réformes qui ont été introduites.

Les systèmes souples de rémunération dans leur contexte : les réformes du NHS

On ne peut pas parler de l'avenir des systèmes souples de rémunération au sein du National Health Service sans mentionner les réformes radicales qu'a introduites dans le système de prestation des soins de santé la loi de 1990 relative au NHS et aux soins communautaires de santé. Les réformes, qui ont pris effet en avril 1991, ont profondément modifié l'organisation et la prestation des soins de santé au Royaume-Uni. Le principal changement tient à l'introduction d'un "marché interne" qui remplace le système antérieur, selon lequel le financement des hôpitaux et des services communautaires de santé était assuré par l'intermédiaire des autorités sanitaires de district. Les réformes ont introduit la notion d'"acheteurs" et de "prestataires" de services de santé. Les autorités sanitaires de district (il y en a 186 en Angleterre) ont maintenant décentralisé nombre de leurs fonctions d'organisation et d'administration pour concentrer leurs efforts sur les nouvelles responsabilités que leur a confiées la loi, qui sont d'évaluer les besoins de santé des populations de leur ressort et d'acheter selon la combinaison voulue les services de santé auprès des prestataires qu'elles considèrent comme offrant les meilleures conditions d'accessibilité, de délais d'attente, de qualité et de prix.

Les prestataires de services, à la suite des réformes du NHS, sont notamment les hôpitaux et les unités de services communautaires de santé, le secteur privé et le secteur bénévole, les autorités locales chargées des services communautaires et les équipes de soins de santé primaires dirigées par les médecins de famille. Les hôpitaux, les prestataires de services communautaires et les services d'ambulance sont maintenant classés en deux catégories, à savoir les 156 *trusts* du NHS et les autres, qui continuent d'être gérés directement par les autorités sanitaires de district (bien que le contrôle actuellement exercé par les districts en matière de gestion soit nettement moins interventionniste).

Un autre perfectionnement a consisté à transformer certains cabinets de médecins de famille en instruments de financement pouvant acheter sur le marché interne les soins destinés à leurs malades. La relation entre acheteurs et prestataires de services doit être réglementée par des contrats négociés, et les crédits du ministère de la Santé sont maintenant acheminés jusqu'aux acheteurs de services par l'intermédiaire des 14 autorités régionales de santé. Le revenu des prestataires de services est limité à celui qui peut être gagné dans le cadre du processus de contrats. Les *trusts* du NHS sont les principaux prestataires de services, et c'est par des prestataires que la majorité du personnel du NHS est employé. Chaque *trust* est un organisme autonome géré par un conseil d'administration composé d'un président, de cinq administrateurs gérants et de cinq administrateurs non gérants. Les *trusts* peuvent traiter des malades privés, acquérir et aliéner des biens meubles et immeubles, contracter des emprunts sous réserve de certains plafonds annuels, conserver leurs bénéfices d'exploitation et constituer des réserves. Ils sont libres de diriger leurs propres affaires, ils emploient leur propre personnel et ils fixent leurs propres taux de rémunération pour tous les employés autres que les membres du personnel médical subalterne.

On ne saurait exagérer l'impact culturel qu'a eu la réforme du NHS. Alors même que la direction générale du NHS a insisté sur la nécessité de ne pas bouleverser les choses en 1991 pour permettre au nouveau système de s'implanter, la concurrence qu'ont dû se faire les organismes prestataires de services pour obtenir des contrats a eu un impact significatif sur leurs responsables. Nombreuses sont les indications, provenant d'éléments extrêmement divers du NHS, qui portent à penser que les responsables doivent agir rapidement pour satisfaire les exigences des acheteurs de services et en particulier pour répondre à celles des cabinets de médecins de famille qui peuvent

réorienter des ressources considérables d'un prestataire de services à un autre, particulièrement dans des domaines d'importance vitale comme la chirurgie et les services de diagnostic.

Relevant les défis posés par cet environnement nouveau, les directeurs généraux des *trusts* et leurs collaborateurs n'ont pas tardé à reconnaître la nécessité d'utiliser la rémunération comme un élément stratégique.

Pour la première fois dans l'histoire du National Health Service, les organismes employeurs commencent à élaborer des stratégies cohérentes de recrutement et d'administration des ressources humaines (dont la rémunération n'est qu'un élément) liées à des stratégies financières et à des stratégies de services visant à garantir la réalisation des objectifs et des plans des organisations. On a pris conscience aussi du fait que les systèmes localisés de rémunération doivent être en harmonie avec les valeurs et la culture des organismes.

Les différents *trusts* suivent des approches diverses, mais un certain nombre de problèmes communs sont apparus au cours des 18 derniers mois, notamment : nécessité de formuler une vision organisationnelle claire des systèmes de rémunération, nécessité de renforcer les compétences dans les domaines dans lesquels les connaissances et l'expérience sont déficientes, les systèmes de rémunération liée à la performance, les relations avec les syndicats et les systèmes d'information.

Conception de la rémunération

Chaque *trust* a consacré beaucoup d'efforts à l'élaboration et à la formulation d'une conception claire de la rémunération. Les approches varient, mais il y a lieu de relever que les entités -- particulièrement les hôpitaux qui fournissent des services d'urgence -- opérant dans les grandes villes et grandes agglomérations se soucient beaucoup des performances et de la flexibilité du personnel. Dans certaines communautés rurales, les *trusts* mettent davantage l'accent sur le travail d'équipe, la stabilité, la loyauté et la durée des services. Reste à voir dans quelle mesure les *trusts* traduisent dans des actes leurs déclarations, mais ils sont apparemment disposés à souscrire, dans le cadre du National Health Service, à une nouvelle définition de l'équité s'écartant de l'avis, exprimé à McCarthy par les adversaires de la décentralisation, selon lequel un service public national doit garantir l'égalité de traitement à tous les employés, la nouvelle définition considérant plutôt que les compétences, les talents et la contribution de chacun doivent être récompensés. A cet égard, le NHS semble suivre les pratiques suivies dans le secteur privé (Armstrong et Murlis 1988).

Un autre problème commun est la nécessité, faute de système local de détermination des rémunérations, de demeurer couvert par les accords nationaux et de ne s'en écarter qu'à mesure que chaque *trust* met en place de nouveaux systèmes de rémunération pour telle ou telle catégorie professionnelle.

Sur ce point, les *trusts* se heurtent à un problème particulier. La loi créant les *trusts* du NHS stipule que la mutation dans ces *trusts* des fonctionnaires en poste ne doit **pas** porter atteinte à leurs droits contractuels. En conséquence, si les *trusts* jouissent d'une totale liberté de mouvement en ce qui concerne la rémunération et les prestations accessoires des nouveaux salariés ceux qui leur ont été réaffectés conservent le droit de demeurer soumis à la procédure des conseils Whitley ou des comités d'étude de la rémunération. Les responsables des *trusts* essaient par conséquent de mettre

en place de nouveaux systèmes de rémunération conçus de façon à être suffisamment intéressants pour que les agents mutés acceptent volontairement de nouer des rapports contractuels nouveaux avec le trust et de renoncer à leurs droits liés aux accords nationaux en vigueur ou futurs.

Ce dualisme a également soulevé la question politiquement délicate de l'avenir du système de négociation Whitley et d'ailleurs des comités d'étude de la rémunération. A la suite des pressions exercées par les différents corps professionnels et dans le contexte d'une incertitude de plus en plus grande quant à l'avenir des systèmes nationaux de détermination des traitements, le ministre alors au pouvoir a réaffirmé en 1991 que le gouvernement n'envisageait aucunement de modifier le statut des comités d'étude. Aucun engagement semblable n'a été pris en ce qui concerne les conseils Whitley.

Au cours des quelques mois qui ont immédiatement précédé les élections générales d'avril 1992, ces conjectures ont été découragées, mais il est virtuellement certain -- les incertitudes politiques ayant été dissipées et plus des deux tiers des services du NHS devant être assumés par des *trusts* d'ici à 1993 -- que cette question ne demeurera pas à l'arrière-plan. Les comités d'étude eux-mêmes sont conscients de l'impact que la multiplication des *trusts* du NHS aura sur leurs propres fonctions, étant donné que dans les dossiers présentés par le ministère de la Santé en vue de l'établissement du rapport des comités d'étude pour 1992, il était dit que 85 pour cent des fonctionnaires du NHS seraient employés par des *trusts* d'ici à la fin de 1993. Bien que les comités d'étude aient préféré ne pas faire de commentaires quant à leur rôle futur, il s'agit là manifestement d'un débat qui ne pourra pas être ajourné indéfiniment.

Compétences

Etant donné le passé du système central de négociation au NHS, il n'est guère surprenant que chacun s'accorde à reconnaître que l'on doit immédiatement améliorer l'aptitude des responsables de l'administration du personnel et des gestionnaires face aux questions liées à la rémunération et aux négociations collectives.

Il est fort douteux que le NHS puisse fournir les services nécessaires pour mener à bien la multiplicité de négociations collectives que laisse entrevoir la fragmentation du système en des centaines d'unités individuelles de négociation. **Au NHS**, il y a actuellement **0.3** administrateur du personnel pour 100 employés. On a essayé de parer en partie à la situation pendant l'été 1989 lorsque la direction générale du NHS a annoncé l'ouverture d'un crédit de 5.7 millions de livres pour recruter un plus grand nombre de spécialistes de l'administration du personnel et pour élaborer des programmes de formation à l'intention du personnel existant. Bien que cette initiative soit venue à son heure, le NHS a continué de compter sur des économies d'échelle et a été averti que, de plus en plus, les capacités existantes risquaient de ne pas correspondre aux tâches à accomplir (Glascott 1990).

La nécessité de renforcer les compétences conduira probablement **la plupart** des *trusts* à adopter une politique de changement progressif et cela explique pourquoi si peu de *trusts* se sont désolidarisés des accords nationaux, si ce n'est pour des catégories de personnel bien déterminées. Cela explique aussi en partie pourquoi les *trusts* considèrent généralement que la principale caractéristique **des** nouveaux systèmes de rémunération devrait être la simplicité. Les autres raisons

avancées pour justifier le désir d'éviter au niveau local des accords de type Whitley sont notamment la nécessité d'encourager les responsables à considérer la rémunération comme un outil de gestion, de faire en sorte que le personnel dans son ensemble comprenne clairement le système et, par-dessus tout, de ne pas compliquer à l'excès les négociations locales touchant les traitements.

La rémunération liée à la performance

Comme on l'a déjà indiqué, la majorité des *trusts* ont l'intention d'étendre certains éléments des systèmes de rémunération liée à la performance à des catégories de personnel autres que les directeurs généraux et cadres supérieurs actuellement couverts par les arrangements existants.

Une progression du traitement de base lié aux performances sera probablement de règle pour la majeure partie du personnel, même si, dans la pratique, les systèmes varieront. Le Homewood NHS Trust, dans le Surrey, a mis en place un système d'évaluation des performances pour chacun de ses 1 000 employés et applique un système de rémunération liée à la performance à environ un tiers des effectifs qui ont déjà décidé de sortir du système national pour bénéficier des taux négociés localement. L'avis général des membres de ce trust est que le système national est difficile à adapter aux besoins locaux et encourage l'établissement de lignes de démarcation entre catégories professionnels (Whitfield 1992). Les agents du trust de Homewood voient leurs performances évaluées périodiquement avant une appréciation annuelle à la suite de laquelle ils sont placés dans quatre catégories de primes allant de 0 pour cent à 9 pour cent. Le nouveau système remplace l'ancien barème d'augmentations annuelles basées sur la durée des services accomplis.

Les *trusts* étudient aussi la possibilité de récompenser le travail d'équipe ainsi que de mettre en place différentes méthodes visant à intégrer les performances individuelles et le travail d'équipe. Un aspect particulièrement frappant du travail des groupes constitués par les *trusts* pour étudier les questions de rémunération est l'insistance mise par les directeurs généraux sur des objectifs de performance **plus** mesurables que ceux qui sont actuellement appliqués au NHS ainsi que sur la nécessité de faire en sorte que tout nouveau système de rémunération qui puisse être adopté soit à la fois abordable économiquement et justifie par des améliorations apportées à la prestation des services ou à la productivité.

Structures de négociations locales

Les procédures qui ont été mises en place lorsque les *trusts* ont été créés prévoient que les structures de représentation syndicale précédemment établies par les autorités sanitaires de district leur resteront applicables. Toutefois, comme rien n'était prévu en ce qui concerne la participation des syndicats aux négociations locales des traitements, il appartient à chaque trust de décider si un rôle sera ou non offert aux syndicats à cet égard. Cela pose un problème particulier pour les 35 syndicats que le système Whitley reconnaît dans l'ensemble du pays, et bien que le nombre de syndicats qui opèrent **au** niveau de chaque organisme prestataire de services ne soit généralement que de 14 environ (et leur nombre diminuera sans doute au niveau national à la suite des fusions actuellement en cours), la plupart des *trusts* avancent avec prudence en ce qui concerne cette question délicate mais cruciale.

Les syndicats sont conscients du fait que les *trusts* envisagent toute une **série** d'options allant du refus de reconnaissance de toute participation syndicale aux négociations locales sur les traitements (ce qui signifie que l'on passerait à une détermination unilatérale des traitements, ce qui justifierait la crainte exprimée par McCarthy en 1976 que, pour certains directeurs, flexibilité locale soit synonyme de contrôle unilatéral) à une croissance continue jusqu'à la reconnaissance de tous les syndicats qui sont reconnus à l'échelon national. Néanmoins, l'approche la **plus** communément appliquée, et de loin, consiste à reconnaître un nombre nettement plus restreint de syndicats aux fins des négociations locales, approche qui va généralement de pair avec une tendance à la réduction du nombre d'échelons de salaire au sein des *trusts*. Les *trusts* qui gèrent les hôpitaux de soins d'urgence hésitent aussi à accepter des arrangements allant à l'encontre des changements organisationnels en cours, comme ceux qui consistent à faire participer les cliniciens à la gestion **au** moyen de la création de directions cliniques.

Pour formuler à l'échelle de l'ensemble du système une réponse à ces questions clefs, il faut, comme en sont conscients les directeurs généraux des *trusts*, élaborer une vision claire de la stratégie de rémunération à plus long terme avant de pouvoir accorder des droits de participation aux syndicats. Un trust qui souhaiterait fonder son plan d'opérations sur le modèle d'une direction clinique et formuler des stratégies de rémunération applicables à toutes les catégories professionnelles de la direction risque d'avoir peine à trouver un cadre de participation inspiré du modèle traditionnel qui met l'accent sur les distinctions entre les diverses professions.

Information et contrôle

Un élément central du débat que suscitent les approches actuelles des systèmes de rémunération au NHS est la question du suivi et du contrôle. Tous les intéressés reconnaissent la nécessité d'une probité financière et sont conscients des effets que les erreurs de jugement en matière de rémunération peuvent avoir sur les dépenses, d'une part, et sur la disponibilité de personnel, de l'autre. Le contrôle central de la rémunération s'est trouvé affaibli à mesure que les accords nationaux **ont été** assouplis. Le suivi d'un accord de 1989 prévoyant l'application à titre expérimental d'un régime souple de rémunération du personnel infirmier, qui avait pour but de verser un complément de rémunération dans le cas des postes pour lesquels il était difficile de recruter ou de conserver du personnel, a constitué une source de préoccupation pour la Comité d'étude de la rémunération du personnel infirmier, qui **a** fait observer en 1991 qu'il n'avait pas été prévu de mécanisme de suivi dès que le programme pilote avait été mis en oeuvre, et **qui** a relevé la qualité variable des données rassemblées lors des **activités** de suivi et le fait que l'on manquait de contrôles adéquats permettant aux gestionnaires de déterminer si **les** régimes souples de rémunération ou autres primes avaient effectivement un effet sur le recrutement et la fidélisation du personnel. Face aux pressions exercées par le ministère de la Santé pour assouplir encore plus les régimes de rémunération, le Comité d'étude a vivement recommandé d'avoir recours en premier lieu à des solutions non liées à la rémunération pour résoudre les problèmes de recrutement et de sélection, et a souligné la nécessité d'organiser un suivi efficace pour éviter des "sauts de mouton" entre unités (huitième rapport publié en 1991 par le Comité d'étude de la rémunération du personnel infirmier).

En dépit des préoccupations manifestes exprimées par le Comité d'étude, le ministère de la Santé a continué de pousser à un assouplissement accru des recommandations formulées par le Comité, faisant valoir, dans un dossier récent, **que** la rémunération du personnel infirmier devait être

basée sur "des pourcentages indicatifs moyens de relèvement des traitements" dont une partie serait recommandée en tant qu'augmentation de base pour tous les agents, le solde devant être accordé sur la base d'arrangements locaux souples, y compris de systèmes de rémunération liée à la performance. Selon un tel arrangement, le financement des autorités sanitaires serait basé sur la moyenne fixée comme objectif, et l'élément souple à appliquer serait déterminé dans le cadre de négociations locales. Le contrôle financier continuerait d'être assuré dans la mesure où les autorités sanitaires seraient tenues de veiller à ce que l'effet global net de tous les changements soit, pour toutes les catégories professionnelles relevant de chacune de leurs unités, une augmentation moyenne de traitement conforme aux chiffres fixés comme objectif. En réponse, le Comité d'étude s'est dit préoccupé par l'intention manifestée **par** le ministère de la Santé d'avoir recours essentiellement à des contrôles financiers et de ne rassembler au niveau central que très peu d'informations au sujet des coûts de main-d'oeuvre et de la rémunération au niveau des *trusts*. Comme l'on pouvait s'y attendre, les représentants du personnel ont vu dans le concept de traitement indicatif moyen un signe annonciateur de la disparition de l'actuel système de rémunération et un élément nouveau qui limiterait sérieusement le rôle du Comité d'étude. Ce dernier, allant plus loin, a fait valoir qu'il ne pourrait pas interpréter les tendances en ce qui concerne le recrutement et la fidélisation du personnel au niveau du NHS dans son ensemble et faire rapport à ce sujet s'il ne savait **pas** ce qui se passait dans les *trusts* (neuvième rapport du Comité d'étude de la rémunération du personnel infirmier).

L'on ne sait pas encore dans quelle mesure les *trusts* du NHS seront tenus de soumettre aux autorités centrales des informations touchant la rémunération et l'administration du personnel.

L'antagonisme entre la latitude accordée aux *trusts* du NHS -- qui est l'un des éléments majeurs des réformes du NHS -- et le contrôle central (ou régional) demeure une question controversée. Un avis communément répandu est que la discipline du processus de contrats entre acheteur et prestataire de services et l'élément coût de main-d'oeuvre du prix desdits services deviendront un facteur de plus en plus pertinent dans les négociations contractuelles. Le contrat lui-même pourra devenir une nouvelle forme de contrôle administratif qui identifiera les obligations d'un prestataire de services, encore que l'on ne sache pas encore comment l'on pourra parvenir à ce résultat sans que l'acheteur intervienne dans une mesure injustifiée dans la gestion des prestataires de services (Public Finance Foundation 1989).

Il se peut fort bien que, peu à peu, la relation entre l'acheteur et le prestataire de services devienne le principal mécanisme de contrôle, le niveau des dépenses globales étant contrôlé au moyen de contrats-cadres. A court terme, les *trusts* sont certes tenus de communiquer des informations concernant leur personnel aux autorités sanitaires régionales pour assurer une dotation continue en agents sanitaires paramédicaux qualifiés dont la formation dure longtemps et leurs opérations financières sont certes contrôlées par la direction générale du NHS, mais aucune information concernant les rémunérations ou l'administration du personnel ne doit systématiquement être fournie aux acheteurs de services.

Néanmoins, chacun s'accorde à reconnaître l'importance qu'il y a à déterminer les coûts unitaires de main-d'oeuvre dans le nouvel environnement et, en 1991, la direction générale du NHS a entrepris un projet d'étude des coûts unitaires de main-d'oeuvre pour mesurer l'efficacité du personnel **de** celle de ses unités qui étaient chargées de fournir des services. Le but de ce projet est d'élaborer une méthode de calcul des coûts unitaires de main-d'oeuvre qui puisse constituer un outil de gestion pour toutes les unités du NHS qui fournissent des services. Plus de 200 prestataires

représentant toutes les régions du pays et tous les types d'unités fourniront des données brutes qui serviront à un calcul des coûts unitaires de main-d'oeuvre en 1992/93 et ils utiliseront les séries chronologiques et les données comparatives qui en résulteront pour suivre et pour planifier le niveau de leur propre performance. Ces données pourraient servir un jour aux fins d'un contrôle central, mais la politique des autorités centrales à cet égard n'est pas claire.

Plusieurs autorités sanitaires régionales fournissent aux prestataires de services de leur région des informations sur les traitements et le marché du travail, et il semble que certaines unités aient commencé à évaluer leur propre marché du travail. Nul doute que l'accent que le ministère de la Santé a mis, au cours des cinq dernières années, sur la nécessité de résoudre les problèmes de recrutement et de fidélisation au moyen de mesures non liées à la rémunération ait amené les organismes employeurs à accorder une attention bien plus grande que par le passé au **profil** et à la rotation du personnel. Comme le montre le cas du Royal Liverpool Children's Hospital Trust (appendice 1), les responsables des ressources humaines commencent à s'intéresser de bien plus près qu'avant à des indicateurs clefs comme le taux de rotation, la perte d'effectifs, les raisons des départs, le lieu de destination après le départ, les raisons des congés de maladie et la formation.

Certains *trusts* envisagent la possibilité de mettre en place des systèmes de rémunération liés aux compétences acquises et ont entrepris les travaux d'infrastructure nécessaires pour établir une base de données sur les compétences. D'autres ont introduit aux fins de la rémunération des échelons repères uniques. Nombre d'entre eux ont modifié le régime de rémunération **liée** à la performance appliqué **aux** cadres supérieurs, tandis que d'autres encore préparent des systèmes de primes groupés pour les services cliniques et les autres équipes identifiables.

En résumé, un vent d'expérimentation et d'innovation souffle sur tous les *trusts*. L'homogénéité d'hier est disparue, et il n'existe aucun mécanisme qui permette au ministère de la Santé ou aux régions de suivre systématiquement ces éléments nouveaux. La question clef est de savoir si l'absence de contrôle étroit par les autorités centrales importe ou non. L'attention de la presse et du grand public s'est portée surtout sur les questions à haute visibilité comme les traitements des Chief Executives, lesquels, à la différence de ceux des directeurs généraux des hôpitaux non constitués en trust, ne sont plus soumis à aucun contrôle (*The Economist*, 1992). Les *trusts* répugnent souvent à divulguer des informations qu'ils considèrent comme confidentielles et, de ce fait, toute évaluation extérieure de la **corrélation** éventuelle entre la rémunération et le contenu global de l'emploi est impossible. Il est clair que les comités d'étude de la rémunération des différents groupes sont convaincus qu'ils ne peuvent pas vraiment continuer à lier les éléments souples de leurs recommandations à une amélioration identifiable des services fournis ou des compétences du personnel si le ministère de la Santé ne rassemble pas des données adéquates et à jour, aussi bien en chiffres absolus qu'en termes relatifs, qui leur permettent d'évaluer l'efficacité de leurs recommandations.

Nombre de responsables en revanche, insistent sur l'autonomie locale et font valoir qu'un contrôle détaillé des autorités centrales ne serait pas approprié. Leur position a été renforcée par la création des *trusts*.

Conclusion

L'évolution des systèmes souples de rémunération au National Health Service ne peut pas être envisagée indépendamment des pressions qui se sont fait jour de plus en plus clairement depuis 1979, à la suite desquelles les autorités sanitaires ont dû se transformer toujours plus rapidement pour s'adapter à une conception nouvelle des soins de santé. Les unités opérationnelles du NHS ont toujours considéré qu'elles ont reconnu avant les autorités centrales que **la** possibilité pour le NHS de se transformer dans un environnement à haute intensité de main-d'oeuvre dépend directement de l'aptitude des responsables à parvenir à **un** accommodement avec le personnel. Ces unités ont, de plus en plus, reconnu l'importance que revêt la rémunération en tant qu'instrument stratégique de changement, et les autorités centrales ont **été** engagées de plus en plus vivement à élaborer des accords nationaux qui soient suffisamment souples pour permettre aux hôpitaux et aux services communautaires de soins de santé d'introduire les changements nécessaires.

Ces dernières années, le système national Whitley s'est employé plus rapidement à introduire une plus grande souplesse, mais il est difficile d'éviter l'impression que le mécanisme des conseils Whitley et des comités d'étude est **pris**, de plus en plus, entre l'effet d'attraction opérationnelle des unités extérieures et **la** poussée idéologique du gouvernement. La tendance à une plus grande flexibilité qui se poursuit depuis les 15 dernières années n'a **pas** suscité un débat rationnel au sein du NHS et son évolution n'a en fait été dirigée que par des principes généraux selon lesquels les responsables doivent être autorisés à s'adapter aux nécessités opérationnelles en établissant une correspondance entre la rémunération et les marchés locaux du travail et, de plus en plus, les performances. Il n'existe aucune définition convenue de ce que constituent **les** régimes souples de rémunération ni des fins auxquelles ils doivent être utilisés, par qui et quand. L'on ne sait pas non plus comment l'utilisation de ces systèmes doit être contrôlée et suivie. **A** l'heure actuelle, même une partie prenante aussi puissante que le Comité d'étude des rémunérations du personnel infirmier ne semble pas vraiment savoir, pour l'essentiel, quelle est l'orientation générale de suivi, tout au moins dans le cas du groupe dont il s'occupe. Néanmoins, le NHS continue de se fragmenter à mesure que de plus en plus de prestataires de services se voient reconnaître un statut autonome et que **les trusts** commencent à exploiter cette autonomie pour survivre dans un environnement compétitif totalement nouveau.

L'on manque d'information quand à l'effet global de ces changements, mais l'expérience acquise par les auteurs jusqu'à présent montre qu'en dépit du manque de données permettant de suivre ces changements, l'impression se dégage que les prestataires de services ont l'intention d'utiliser leur nouvelle liberté avec prudence, conformément à leur plan d'opérations, et qu'ils ont surtout l'intention de devenir et de demeurer des fournisseurs compétitifs pour les acheteurs de services étant donné qu'ils deviendront indubitablement plus sophistiqués à mesure que leur rôle se développera et que la base de données s'améliorera. Pour le prestataire de services, les régimes souples de rémunération constituent une arme clef dans la lutte menée pour obtenir et conserver des contrats. Pour l'acheteur de services, il se peut fort bien que la preuve la plus convaincante de l'efficacité des régimes souples de rémunération réside dans l'amélioration des services de santé.

Appendice

L'impact des systèmes souples de rémunération sur un trust du NHS

Le Royal Liverpool Children's Hospital a reçu le statut de trust du **NBS** en même temps que 56 autres hôpitaux de la "première vague".

Avec deux établissements dans le centre de Liverpool, il constitue le plus grand hôpital de services pédiatriques d'urgence d'Europe occidentale avec **334** lits, des revenus contractuels de 31 millions de livres (91/92) et 750 000 livres de recettes provenant de services extracontractuels. L'hôpital est lié par contrat avec **32** acheteurs différents,

Tableau 4. **Royal Liverpool Childrens Hospital NHS Trust**

Effectifs en mai 1992

	Services hospitaliers	Services communautaires
Personnel infirmier	604.84	72.58
Professionnels et techniciens	229.08	24.80
Personnel médical excl. des internes	92.74	30.68
Personnel auxiliaire	125.44	
Personnel administratif et employés de bureau	225.07	14.41
Personnel d'entretien	30.0	
Total	1307.17	142.47

Source : Service du personnel : RLCH, NHS Trust.

Le nombre d'agents du service du personnel (à l'exclusion de ceux du service des traitements mais y compris le personnel administratif et de secrétariat d'appui) est de 16.19 équivalents travailleurs (ET). Ce ratio relativement généreux dissimule le fait que deux ET seulement sont des membres qualifiés de l'Institute of Personnel Management.

L'organisation interne de l'hôpital est divisée en 15 directions cliniques qui gèrent chacune leurs budgets de rémunération pour le personnel médical et le personnel infirmier, les professionnels et techniciens, le personnel administratif, les employés de bureau et le personnel auxiliaire.

La période antérieure à 1991

L'hôpital n'avait guère eu recours aux éléments de souplesse offerts dans le cadre du système Whitley. Aucune indemnité de résidence ni aucune prime de recrutement et de fidélisation n'était versée au personnel administratif ou au personnel infirmier, l'hôpital ne considérant pas avoir de problèmes de recrutement. D'un autre côté, l'absentéisme parmi le personnel auxiliaire était élevé et, alors même que l'hôpital préparait le dossier devant déboucher sur l'octroi du statut de trust du NHS, des négociations étaient en cours avec les syndicats représentant le personnel auxiliaire pour qu'une prime d'assiduité lui soit versée dans le cadre du système existant de primes. Pendant cette période, l'hôpital avait également créé un cadre d'assistants sanitaires, mais n'avait pas essayé de mettre en place un nouveau barème de rémunération pour placer temporairement ce personnel à un échelon du barème alors applicable au personnel infirmier. Cela était dû en partie aux incertitudes générales qui entouraient la situation du NHS au cours de la période de six mois qui a immédiatement précédé les élections générales d'avril 1992.

La première année d'existence du trust 1991/92

L'objectif du trust, tel qu'il est énoncé dans son projet de charte des soins, est "de fournir des services pédiatriques généraux de haute qualité de nature à promouvoir l'intégration des soins hospitaliers et des soins communautaires dans un environnement axé sur la famille, amical et sûr". Le Chief Executif a défini les objectifs stratégiques de l'établissement comme suit :

- i) Fournir des services pédiatriques hospitaliers généraux de base. La réduction démographique de la population d'enfants de moins de 15 ans par rapport à la population résidant en établissement se traduit par une réduction de la charge de travail et une réduction concomitante du nombre de lits ;
- ii) Fourniture de soins tertiaires spécialisés à des malades renvoyés par d'autres établissements. Charge de travail en augmentation progressive ;
- iii) Services communautaires de santé. La réduction de la population résidente et l'intensification de l'action des médecins de famille dans ce domaine laissent entrevoir une diminution de la charge de travail et, par conséquent, le trust devra explorer d'autres méthodes de travail ;
- iv) Chirurgie élective. Le trust se considère comme compétitif dans ce domaine sur le plan aussi bien de la qualité que des prix, et il s'agit par conséquent là de l'un des principaux domaines dans lesquels le trust pourra développer ses activités.

Le directeur général considère qu'il y a un lien clair entre les objectifs commerciaux du trust et la stratégie qui se dessine en matière de rémunération. L'objectif à moyen terme est de consolider les services de base, les services tertiaires et les services communautaires et de projeter une image du trust le présentant comme l'hôpital de prédilection pour la chirurgie élective pour enfants. Le défi consistait à attirer de nouvelles activités au moyen de contrats de services, à

demeurer financièrement viable et à étudier la méthode de calcul des coûts de l'hôpital, dans la mesure où, à l'heure actuelle, les acheteurs de services de santé mettent sur le même pied le coût et le prix aux fins des contrats.

Pour résoudre ces problèmes, le trust était confronté à deux importantes contraintes. Premièrement, au cours de la période qui a suivi immédiatement la présentation de la demande d'octroi du statut de trust, le personnel avait reçu l'assurance que le trust était résolu à appliquer et à maintenir des conditions d'emploi et des traitements comparables aux accords conclus dans le cadre des conseils Whitley ou plus favorables. Cet engagement avait été considéré comme nécessaire pour obtenir que le personnel appuie la demande d'octroi du statut de trust, cet appui, pour les *trusts* "pionniers" en particulier, étant considéré comme un élément critique aux fins de l'examen du dossier. L'appui **du** personnel médical était considéré par le ministère de la Santé comme particulièrement important et, chose inhabituelle, **le** Chief Executive a décidé de procéder à un sondage d'opinion auprès du personnel médical supérieur de l'hôpital au sujet de la demande d'octroi du statut de trust. Une proportion élevée (82 pour cent) s'est déclarée pour mais, bien que l'on ne se soit pas enquis de l'avis des autres groupes professionnels, nombreux étaient ceux dont on savait qu'ils étaient hostiles à cette initiative.

La deuxième contrainte tenait aux accords qui avaient été conclus entre les syndicats et l'ancienne autorité sanitaire de district de Liverpool, qui était l'employeur du personnel de l'hôpital immédiatement avant sa mutation. Cette autorité appliquait depuis de nombreuses années une politique selon laquelle, sous certaines réserves, il n'y aurait pas de licenciement forcé et, en 1986, elle avait conclu un accord unique selon lequel elle s'abstiendrait de lancer obligatoirement des appels d'offres pour la fourniture de services auxiliaires en contrepartie d'un engagement de ramener le coût du personnel auxiliaire local aux taux moyens pratiqués dans la région de Mersey sur la base des appels d'offres. L'accord initial avait duré trois ans et avait été reconduit en 1989 en contrepartie d'autres engagements d'amélioration de la productivité. Dans un climat de relations industrielles aussi instable que celui de Liverpool, le personnel muté en avril 1991 au Royal Liverpool Children's Hospital **NHS** Trust attachait à cet accord un prix considérable.

La stratégie de rémunération qui a commencé de se dessiner en 1991

L'avis général des dirigeants du trust, en 1991, était que les éléments de relativité interne étaient pour la plupart justes et ne devraient pas être modifiés inutilement. Cet avis est partagé par la plupart des gestionnaires du trust. En conséquence, en 1991, l'approche des gestionnaires en matière de rémunération tendait principalement à améliorer l'efficacité et non à modifier la structure du personnel ou les marges de rémunération existantes.

Le Chief Executive a délibérément adopté une approche prudente de la rémunération. Le système Whitley n'est pas considéré comme totalement imparfait, et la politique suivie a consisté à avancer avec prudence en examinant les problèmes de rémunération à mesure qu'ils se posaient, Particulièrement lorsque la solution adoptée peut avoir pour effet de réduire les coûts. Un document intitulé "Une stratégie de rémunération" a été présenté au conseil d'administration du trust, mais cette étude était davantage un audit de ce qui avait été accompli jusqu'à alors **et** un exposé d'idées pour l'avenir qu'une stratégie rigoureuse de rémunération établissant des liens spécifiques avec tous les éléments des activités du trust.

Néanmoins, les changements qui ont été introduits au cours des 15 derniers mois grâce aux libertés accordées aux *trusts* en matière de rémunération doivent être replacés dans le contexte du souci du conseil d'administration du trust de parvenir à une situation plus certaine sur le plan financier et d'améliorer la productivité et les performances individuelles et, dans cette mesure, ces changements sont inspirés de la représentation que l'établissement se fait de sa mission.

Le cadre des négociations locales

Les traditions de relations industrielles pluralistes du trust ont une longue histoire. Avant 1986, les relations industrielles au niveau de l'autorité sanitaire de district de Liverpool étaient mauvaises et les syndicats occupaient une position de force dans leurs rapports avec l'administration. En 1986, comme on l'a déjà dit, l'autorité sanitaire de district et les syndicats ont collaboré pour conclure l'accord applicable au personnel auxiliaire et, depuis lors, les relations ont été plus cordiales. Les dirigeants du trust considèrent généralement que les relations industrielles sont actuellement bonnes et, selon eux, rien ne s'oppose au maintien d'une solide base administration/syndicats qui revêtirait la forme d'un comité mixte de consultation et de négociation qui serait chargé de négocier les questions intéressant l'ensemble du personnel, par exemple des conditions d'emploi communes. Les négociations touchant des groupes professionnels spécifiques seront menées dans le cadre de six comités de négociation fonctionnels. Le trust a "hérité" de 19 syndicats et associations reconnus en avril 1991 et il a l'intention de continuer à collaborer avec eux dans tous les domaines, sauf celui de la négociation de la rémunération. Le directeur du personnel a, de façon unilatérale, décidé que pour être reconnu aux fins de la négociation des traitements, un syndicat ou une association professionnelle doit avoir pour affiliés 30 pour cent ou plus du groupe professionnel considéré ; de ce fait, huit syndicats seulement participeront aux négociations touchant les traitements (chiffre qui sera ramené à six en 1993 à la suite des fusions qui interviendront à l'échelon national).

Jusqu'à présent, le trust n'a eu recours aux éléments de souplesse qui lui sont offerts que dans le cas de catégories spécifiques. Bien qu'il ait entrepris certains travaux préparatoires en vue de réduire progressivement les échelons repères aux fins de la rémunération (en les ramenant éventuellement à cinq ou six) et de passer à un échelon unique, une telle mesure est considérée comme prohibitive sur le plan des coûts et, en tout état de cause, elle aurait peu de chances d'être acceptée par les syndicats tandis que les comités d'étude de la rémunération continuent de fixer les barèmes des traitements applicables à plus de la moitié du personnel du trust. Cette situation évoluera avec le temps à mesure que la rotation du personnel se traduira par l'arrivée de nouveaux employés qui seront nommés sur la base de la rémunération et des conditions d'emploi déterminées par le trust. Même alors, le fait que des comités d'étude continueront d'exister et continueront de fixer des barèmes nationaux influencera et limitera beaucoup les négociations locales. En conséquence, pendant sa première année d'existence, le trust s'est attaché surtout à apporter certains ajustements à la situation de différents groupes fonctionnels afin d'améliorer sa base de coûts et sa productivité.

Rémunération du service de garde

De nouveaux arrangements concernant la rémunération du service en dehors de l'horaire normal ont été élaborés pour le personnel des directions de la pharmacie, de la pathologie et de la radiologie. Le trust a abandonné le système Whitley, selon lequel le service de garde est rémunéré

par tranches ou en fonction du service effectivement accompli, et a adopté un système de rémunération fixe en contrepartie d'un taux de couverture convenu, jugé nécessaire pour améliorer la qualité des services.

Assistants d'hôpitaux

Dans ses négociations concernant les contrats conclus avec les acheteurs de services, le trust a été instamment engagé à apporter la preuve des réductions de coût qu'il avait l'intention d'introduire pour limiter les prix des services contractuels, tout particulièrement en ce qui concerne le personnel auxiliaire. L'accord de Liverpool de 1986, reconduit en 1989, expire en mars 1993, et le directeur du personnel du trust a étudié la question de savoir comment l'autonomie dont bénéficie le trust pourrait lui permettre de réduire encore plus le coût du personnel auxiliaire tout en maintenant le moral du personnel et de bonnes relations industrielles. Le budget total des salaires du personnel auxiliaire est de 725 000 livres par an, et le trust a prévu d'introduire des changements qui, compte tenu du coût des mesures de licenciement au cours de la première année, permettront d'économiser 20 pour cent de la masse salariale au cours des deuxième et troisième années.

Le moral du personnel et le maintien de bonnes relations industrielles ont également contribué beaucoup à la décision prise par le trust de s'écarter radicalement du système antérieur et de créer un nouveau grade d'agents appelés assistants d'hôpitaux. L'effet de l'accord intervenu consiste essentiellement à intégrer les assistants d'hôpitaux aux équipes soignantes, à introduire un système mixte de travailleurs manuels (secteur traditionnellement dominé par les hommes au NHS), à introduire un système de rémunération au mois pour l'ensemble du personnel (le trust espère devenir le premier hôpital du NHS à rémunérer tout son personnel sur cette base), à donner aux assistants d'hôpitaux les mêmes conditions d'emploi qu'au personnel infirmier de façon à réduire leur horaire de travail à 37.5 heures par semaine, à éliminer les incitations au travail en fin de semaine et à confier les tâches d'administration du personnel aux directions cliniques dans le cadre des mesures de promotion du travail d'équipe visant à accroître la souplesse des pratiques de travail.

Le montant de la rémunération a été fixé par le trust mais a été lié à un échelon existant du barème de rémunération du personnel infirmier. La rémunération évoluera conformément aux décisions du Comité d'étude et, pour l'instant, le trust considère que cela constitue une formule acceptable.

Rémunération liée à la performance des cadres supérieurs

L'une des premières mesures prises par le trust a consisté à modifier la base de rémunération liée à la performance des cinq directeurs exécutifs. Le système appliqué n'est plus le système du NHS (voir le tableau 1), essentiellement parce que le trust ne voulait pas continuer à appliquer la méthode d'augmentation du traitement de base prévu par le système national, laquelle, de l'avis du trust, accroît les coûts de gestion et a pour effet de rémunérer au cours d'années futures des performances passées. L'intention est de verser une prime annuelle non incorporée au traitement.

Les critères objectifs d'octroi et d'appréciation demeurent inchangés, mais les fourchettes ont été modifiées, comme suit :

Pour une période dans la fourchette un, jusqu'à 10 pour cent
Pour une période dans la fourchette deux, jusqu'à 8 pour cent
Pour une période dans la fourchette trois, jusqu'à 5 pour cent

Les primes de rendement sont versées en une seule fois, en mai de chaque année. Elles ne sont pas soumises à retenue pour pension. Ce système a maintenant été offert aux 21 cadres supérieurs remplissant les conditions requises qui ont été mutés au trust le 1er avril 1991. A ce jour, 14 d'entre eux ont accepté et les sept autres ont préféré conserver leurs droits acquis et rester soumis au système national. Pour les cadres supérieurs nommés depuis la création du trust, la participation au nouveau système est obligatoire.

L'ordre du jour pour l'avenir

Le trust a identifié un certain nombre de questions qu'il souhaite examiner plus avant. Ces questions sont notamment les suivantes :

- Application plus large de la rémunération liée à la performance ;
- Incorporation de différentes primes au traitement de base ;
- Application de grades communs à certaines catégories du personnel professionnel et technique ;
- Abolition des barèmes progressifs.

La direction n'a pas encore élaboré de politique cohérente concernant les prestations non liées au traitement, dont le coût est considéré comme difficile à évaluer sur la base du système d'information actuel, et le Chief Executive a par conséquent l'intention de replacer les améliorations dans ce domaine dans une perspective à plus long terme, d'autant que la situation du trust en matière de recrutement est relativement satisfaisante.

Observations générales

Le Royal Liverpool Children's Hospital NHS Trust a réagi à son nouveau statut de différentes façons. Les discussions qui ont eu lieu avec ses principaux dirigeants ont montré que le trust est disposé à utiliser l'autonomie qui lui a été accordée sur le plan de la rémunération pour résoudre ce qu'il considère être les problèmes spécifiques du moment. Dans cette mesure, il a adopté une approche de réaction en saisissant les occasions à mesure qu'elles se présentent, principalement à l'intérieur des groupes fonctionnels plutôt qu'au niveau de l'ensemble des groupes.

Il faudra poursuivre les travaux d'élaboration d'une stratégie cohérente de rémunération et renforcer les liens entre les conceptions de la rémunération, d'une part, et les objectifs et la planification des activités en général, de l'autre, encore que le fil conducteur soit une tentative constante de réduction des coûts et d'amélioration du rapport qualité-prix. Des résultats appréciables ont été obtenus au cours de la première année d'existence du trust, eu égard en particulier à la répugnance manifestée par les syndicats à entamer des négociations sérieuses au cours des six mois qui ont précédé immédiatement les élections générales d'avril 1992, période pendant laquelle l'on pensait qu'un changement de gouvernement amènerait à inverser la tendance nationale à la création

de *trusts* et à l'autonomie locale. C'est au cours de la période qui a immédiatement suivi les élections que le trust a obtenu la majeure partie de ses résultats.

Il a été décidé d'emblée de profiter des arrangements existants avec les syndicats plutôt que de les remplacer, et reste à voir dans quelle mesure le directeur du personnel pourra, à mesure que le volume des négociations locales augmentera, fournir les services nécessaires pour que le nouveau cadre de négociation avec les syndicats puisse fonctionner comme il convient. Il est incontestable que le trust n'est pas pressé d'entreprendre une négociation généralisée des traitements et est content de travailler parallèlement avec les organes nationaux de négociation que sont les conseils Whitley et les comités d'étude de la rémunération.

Les informations disponibles à des fins de suivi sont celles que le trust réunit sur le plan interne à son propre usage. Il participe au processus de planification régionale du personnel qui vise à établir une correspondance entre la demande de personnel spécialisé et la mise en route des programmes organisés par les fournisseurs de services de formation. Le trust ne communique systématiquement aucune information sur la rémunération ou l'administration du personnel à ceux qui achètent ses services, et les discussions concernant des questions d'intérêt commun comme les coûts de main-d'oeuvre et les programmes de réduction des coûts unitaires se tiennent au niveau le plus superficiel, dans le cadre de la négociation des contrats. Au Royal Liverpool Children's Hospital NHS Trust, le directeur du personnel est également directeur du service des contrats, mais il est probable que ce cumul de fonctions est rare.

Une des premières décisions prises par le directeur du personnel a consisté à se retirer du système régional d'échange d'informations sur le personnel, qui était généralement considéré comme inadéquat dans la mesure où il ne permettait d'obtenir que des données inexactes, à un coût considérable aussi bien du point de vue financier que du point de vue du temps que devait y consacrer l'administration. Le trust a maintenant investi dans un système modulé d'information sur le personnel qui n'est plus raccordé à l'autorité sanitaire régionale mais qui, de l'avis du directeur du personnel, permet enfin au trust d'obtenir les informations de base indispensables à l'administration du personnel.

Bibliographie

- ARMSTRONG, M. et H. MURLIS (1988), *Reward Management*, Kogan Page, Londres.
- Caring for People: Community Care in the Next Decade and Beyond* (1989), Cm 849, HMSO, Londres.
- The Citizens Charter* (1991), Cm 1599, HMSO, Londres Quillet).
- CONROY, M. et M. STIDSON (1988), *2001-The Black Hole*, Report to Regional Manpower Planners Group, Southwest Thames Regional Health Authority.
- DYSON, R. (1987), "What Price Decentralised NHS Pay Bargaining", *The Health Service Journal*, Vol. 97, No. 5070, p.1130.
- FILLINGHAM, D. (1991), "When Bargaining is a Life or Death Issue", *Personnel Management*, mars 1991.
- GLASCOTT, F. (1990), "Riding out the Gale", *The Health Service Journal*, Vol. 100, No. 5189, p. 290.
- Government Responses To Third Report from the Social Services Committee*, 1988-89 Session, HMSO, Londres.
- GRIFFITHS, Sir Roy (1983), *Report of the NHS Management Enquiry*, Department of Health, Londres.
- INDUSTRIAL RELATIONS SERVICES (1990), *Pay and Benefits Bulletin*, No.270, IRS, Londres.
- MCCARTHY, Lord (1976), *Making Whitley Work*, Department of Health, Londres.
- The Economist* (27 juin 1992), "More for the Mandarins"
- NATIONAL ASSOCIATION OF HEALTH AUTHORITIES/KING EDWARD HOSPITAL FUND FOR LONDON (1987), *NHS Pay - Achieving Greater Flexibility*, Londres.
- PUBLIC FINANCE FOUNDATION (1989), "Commissioning Health Services: Contracting Funding in the NHS", *Public Finance Foundation Discussion Paper No. 28*, PFF, Londres.
- Review Body for Nursing Staff, Midwives, Health Visitors and Professions Allied to Medicine* (1991), Eighth Report, Cm 1410, HMSO, Londres.
- Review Body for Nursing Staff, Midwives, Health Visitors and Professions Allied to Medicine* (1992), Ninth Report, Cm 1811, HMSO, Londres.

TRINDER, C. (1991), "Monitoring Pay Flexibility in the Public Sector", *Collected Works: Public Sector Pay*, Public Finance Foundation, Londres.

TRINDER, C. (1992), "Pay Flexibility in the National Health Service" *Public Sector Pay: Issues for the 90s*, Discussion Paper No. 42, Public Finance Foundation, Londres.

WHITFIELD, M. (1992), "Performance Gets a Rave Review", *The Independent*, 16 avril 1992.

Working for Patients (1989), Cm 555, HMSO, Londres.

Chapter 9

STRATÉGIE DE RÉMUNÉRATION

par Helen Murlis¹

Introduction

La manière dont les questions de rémunération sont gérées a profondément changé au Royaume-Uni et dans bien d'autres pays ces vingt dernières années. Ce document s'intéresse aux conséquences de ces changements fondamentaux pour ceux qui sont responsables de l'évolution des politiques de rémunération. Bien que cela fasse principalement référence au Royaume-Uni, les exemples qui sont donnés ont de plus larges applications. En effet, on observe fréquemment à quel point les nouvelles idées concernant la gestion des rémunérations circulent d'un pays à un autre, d'une part à cause de la présence des compagnies multinationales aux politiques innovatrices et aussi parce que les réorganisations ou les privatisations ont amené les grandes fonctions publiques nationales à se poser des questions tout à fait équivalentes bien qu'elles aient des pratiques de rémunération et des cultures fondamentalement différentes.

Aujourd'hui, la rémunération est devenue une question tout à fait stratégique à la fois pour les comités de direction mais également au niveau des unités de base. Auparavant, seuls les systèmes de rémunération sophistiqués, notamment ceux qui étaient mis au point spécifiquement pour les dirigeants, avaient un contenu stratégique ; aujourd'hui, la manière dont la rémunération est structurée et les messages qu'elle peut délivrer aux collaborateurs à tout niveau sont considérés comme d'une importance stratégique. Les maîtres mots de ce nouvel état de fait sont performance et flexibilité,

Dans les années 70, seules quelques rares organisations essayaient d'avoir une réelle stratégie de rémunération, c'est-à-dire une philosophie concernant combien et pourquoi il faut payer les collaborateurs pour accroître motivation, performance, encourager la flexibilité et atteindre les objectifs. Il y avait fréquemment des négociations salariales au niveau national ; des structures de rémunération par branche industrielle, et pour chaque entreprise, la rémunération avait purement un contenu administratif. Les niveaux de salaire, les grilles de rémunération et les systèmes d'augmentations générales, souvent automatiques à l'ancienneté, étaient la règle générale pour tous les niveaux de l'entreprise, qu'il s'agisse de rémunération versée d'une manière hebdomadaire ou mensuelle. Il en allait de même pour les différents avantages complémentaires sauf certains tels que la voiture de fonction qui étaient mises en place sélectivement pour retenir des dirigeants clés, ou certains spécialistes, ou pour répondre à des pressions du marché du travail.

A l'exception des systèmes de commissionnement pour les vendeurs ou des primes variables pour les dirigeants, des systèmes de rémunération au résultat étaient perçus comme ayant un faible impact sur la motivation. Généralement, peu d'efforts étaient faits par les entreprises sur la communication des systèmes de rémunération et les raisons pour lesquelles ils avaient été mis en place. Ce type de comportement existe encore aujourd'hui mais la rémunération, de plus en plus, est envisagée comme un outil de management important, un levier permettant d'améliorer la performance et un moyen de faciliter l'atteinte des objectifs stratégiques de l'entreprise.

Un tel changement ne s'est **pas réalisé** facilement et il n'est pas terminé. Dans quelques pays de l'OCDE, il a même à peine commencé. Il y a même des pays dans lesquels certaines initiatives de ce type se sont soldées par des échecs, souvent parce que les capacités de l'organisation à opérer ce type de changement avaient été mal appréciées. Parfois même, les difficultés ont été simplement dues à une trop grande hâte. Les entreprises apprennent parfois difficilement qu'il ne faut pas plaquer de nouveaux concepts de rémunération sans qu'une réflexion de fond sur les besoins stratégiques, la philosophie de rémunération souhaitée, ne soit réalisée. Ce type de changement doit être géré sur le long terme afin qu'il s'effectue de manière cohérente avec les autres politiques de ressources humaines et plus particulièrement la formation, le développement, les relations sociales et la communication.

Il y a différentes manières de développer une stratégie de rémunération. Il n'existe pas une seule stratégie de rémunération qui permette à une entreprise des années 90, quelle qu'elle soit, de développer la motivation et les comportements dont elle a besoin pour réussir. Les stratégies de rémunération sont caractérisées par leur diversité. Elles dépendent de l'historique d'une part, et de l'environnement compétitif dans lequel l'entreprise fonctionne aujourd'hui. Elles sont également influencées, particulièrement dans le secteur public, par les contraintes financières auxquelles sont confrontées toutes les entreprises et doivent opérer un choix réaliste entre ce qui est nécessaire et ce qui est supportable financièrement par l'entreprise.

L'objectif de ce chapitre est d'aider à une compréhension des développements en matière de stratégie de rémunération. En conséquence, dans la deuxième section nous nous intéresserons aux influences récentes auxquelles ont été confrontées les organisations des secteurs public et privé ces quelques dernières années et également aux tendances qui sont à même d'affecter les stratégies de rémunération dans le futur. La troisième section examinera les stratégies de rémunération qui en ont résulté, mettant en évidence leur relation avec le degré de maturité des organisations et décrivant la manière dont cela influence le management des organisations et la réflexion des syndicats. On analysera également comment les organisations mettent en oeuvre des systèmes de rémunération lorsqu'elles sont en phase de création ou en croissance rapide, quelles sont les caractéristiques des systèmes de rémunération en phase de maturité et comment les maintenir, en période de stagnation ou de récession et finalement quels changements les entreprises doivent introduire dans leur politique de rémunération lorsqu'elles sont en période de modification profonde. C'est donc un véritable continuum que nous observerons, couvrant le management de la performance, la rémunération de la performance et la culture. Ce continuum couvre les six stades typiques par lesquels passent les organisations depuis le stade de la bureaucratie traditionnelle où la rémunération n'a qu'un contenu administratif jusqu'au stade, qui n'est atteint que par quelques organisations où il n'y a pratiquement pas de structures de rémunération formalisées et où les managers ont une liberté presque totale pour distribuer la rémunération à l'intérieur de budgets négociés et où il existe une relation extrêmement étroite entre le management de la performance, la rémunération de la performance et la gestion des

affaires. Ce n'est qu'en assimilant bien ce continuum que l'on peut comprendre ce que l'on peut réaliser grâce à un système de rémunération basé sur la performance à un stade donné de développement d'une organisation. La quatrième section montre comment certaines organisations ont mis en place ou mettent en place des stratégies de rémunération qui encouragent la performance et apportent **plus** de flexibilité opérationnelle. Enfin, la dernière section tire certaines conclusions sur ce qu'il est possible de réaliser dans les organisations du secteur public.

Influences internes et externes sur les systèmes de rémunération

Une pratique de rémunération est toujours le résultat des politiques internes de l'entreprise et d'un certain nombre d'influences externes. Cette section décrit donc les principales influences observées ces dix dernières années et comment elles ont modifié les pratiques de rémunération. Elle décrit également les influences internes les plus typiques qui conduisent les entreprises à modifier leur comportement en matière de rémunération.

Influences externes

Il s'agit principalement, à la fois pour le secteur privé et le secteur public, de :

- Globalisation, européanisation des affaires avec une obligation accrue de compétitivité ;
- Décentralisation progressive avec contrôle aussi bas que possible dans l'entreprise, dans la mesure où cela ne nuit pas à une gestion raisonnable des coûts et dans la mesure où la hiérarchie est capable de s'approprier et d'assumer les diverses décisions opérationnelles que toute décentralisation suppose ;
- Evolution technologique créant une demande croissante de collaborateurs hautement qualifiés, devenus rares sur le marché, alors que le taux de chômage des personnes non qualifiées s'accroît ;
- Contraintes financières accrues à la fois dans le secteur public et dans bien des entreprises privées ; le mot d'ordre y est maintenant "faire plus avec moins" ;
- Accroissement de la mobilité des employés d'une organisation à une autre, quel que soit leur niveau notamment lorsque les pressions sur le marché sont fortes ;
- Développement de la notion de carrière qui doit se gérer comme un portefeuille, notamment pour les cadres et les directeurs qui considèrent qu'il est important d'avoir plusieurs expériences avec différents employeurs pour parvenir à des niveaux importants de responsabilité ;
- Fidélité à la profession ou à une spécialité plus qu'à un employeur ; c'est le cas par exemple, pour les informaticiens, les juristes ou les comptables ;
- Emergence d'organisations plus plates, plus fluides avec moins de niveaux, à même de répondre plus facilement à la pression concurrentielle mais qui offre des perspectives d'évolution de carrière très différentes des organisations plus hiérarchiques qui existaient dans le passé ;
- L'apparition de nouveaux profils de salariés ; le chef de famille, seul à travailler, est peu à peu remplacé par un nombre croissant de parents isolés (résultat du nombre de plus en plus élevé de divorces et des modifications des valeurs sociales), de femmes qui choisissent de continuer leur carrière tout en élevant une famille (avec ou sans rupture

- de carrière), de collaborateurs âgés, en bonne santé, très ouverts d'esprit et qui souhaitent travailler après l'âge de la retraite ou qui démarrent une seconde carrière à la fin de la quarantaine ou au début de la cinquantaine ;
- L'évolution du niveau d'éducation et de sensibilité aux questions financières ; la révolution des années 80, l'accroissement de la propriété immobilière, l'actionnariat individuel (dû en partie aux privatisations mais aussi aux plans d'actionnariat que certaines entreprises ont offert à tous leurs employés), l'introduction de plans de retraite personnels ..., tout ceci a contribué au développement d'une population, beaucoup plus au fait des questions financières, et à même de questionner ;
 - En conséquence, une forte demande pour des systèmes de rémunération plus pointus, sur mesure, répondant aux différents besoins des employés aux différents stades de leur vie,

Influences internes

A l'intérieur des organisations elles-mêmes, beaucoup de changements ont modifié la manière dont les rémunérations sont gérées. On peut citer :

- La fin ou la remise en cause des anciennes organisations du travail où les démarcations des frontières entre postes étaient bien claires, ce **qui** n'est plus le cas, (notamment à cause des changements technologiques) dans les structures actuelles qui recherchent une grande flexibilité du travail ;
- La disparition de la notion de poste et l'apparition de la notion de rôle à géométrie variable pour chaque individu ; ceci peut notamment être observé dans les organisations privilégiant le travail en groupe de projet et la recherche de la flexibilité ;
- L'importance bien plus grande attachée à l'acquisition de nouveaux savoir-faire, soit sur le tas, soit d'une manière formalisée, qui se traduit par des mouvements de carrière et des changements de poste, à la fois verticaux ou horizontaux et par la mise en oeuvre de systèmes de rémunération qui récompensent spécifiquement le développement personnel ;
- L'individualisation croissante des relations sociales puisque que l'accent est **mis** sur la contribution et la performance personnelle alors que l'influence des syndicats décline ;
- Une plus grande importance attachée à la qualité du système **de** rémunération et aux procédures qui y sont attachées par opposition à un point de vue ancien beaucoup plus administrative ;
- Il en résulte un souci accru de simplicité et de communication pour des politiques de rémunération qui doivent être explicables à tout moment ;
- L'apparition de nouvelles formes de travail par exemple, travail à temps partiel, travail à domicile, qui permettent d'accroître la flexibilité, de mieux maîtriser les coûts salariaux et à optimiser l'utilisation de la force de travail disponible.

Les stratégies de rémunération qui en ont découlé

Cette partie traite du développement stratégie de rémunération en fonction de l'évolution de deux phénomènes :

- la courbe de maturité et le cycle de vie des organisations ;
- l'évolution de la culture de l'organisation notamment celle concernant la gestion de la performance et sa rémunération ; ceci permettra de comprendre à partir de quel moment les organisations semblent capables de rémunérer plus finement la performance.

Le but de ces analyses et de ces modèles empiriques est d'aider les organisations à comprendre où elles en sont, quelle est la caractéristique de leur politique de rémunération quels peuvent être les développements suivants, et que faire pour éviter les évolutions indésirables.

Le cycle de maturité d'une politique de rémunération

Il y a probablement quatre stades différents dans le cycle de vie d'une organisation. A chacun de ces stades, le style de management et les caractéristiques des organisations influenceront la manière dont la rémunération sera gérée. Précisons qu'une organisation, à un même moment peut être à deux stades différents (ou en transition), et que donc, les politiques de rémunération peuvent avoir des justifications relatives à plusieurs de ces stades d'évolution, ne serait-ce que parce que le rythme d'évolution de divers éléments de rémunération peut varier. On peut, cependant, décrire les caractéristiques générales d'une politique de rémunération que les organisations adoptent à chacun des stades de leur cycle de maturité soit pour se maintenir à ce stade, soit pour changer. Les stades d'évolution sont donc les suivants :

- **Démarrage/décollage** - Il s'agit là de la naissance de l'organisation, qui est généralement constituée d'un groupe de dirigeants ayant quitté une ou plusieurs entreprises de taille plus importante et qui ont le désir de créer quelque chose de nouveau et de différent de leur ancienne structure. Ce stade dure généralement plusieurs années jusqu'à ce que la courbe de croissance commence à s'infléchir.
- **Maturité** - C'est un stade assez stable où le management est assez sensible et flexible, réagissant correctement aux pressions de la concurrence, explorant de nouveaux marchés, de nouvelles activités afin de croître et d'améliorer la performance.
- **Vieillesse/stagnation** - A ce stade, l'entreprise est devenue trop grande et cherche à faire autre chose que simplement maintenir sa part de marché. Généralement, la hiérarchie et la bureaucratie se sont installées. L'entreprise se sclérose, le style et la culture managériale y sont très conservateurs. Généralement, les équipes de direction ont connu la croissance et la maturité, et n'ont pas véritablement cherché à introduire du sang neuf pour mettre en cause les pratiques établies.
- **Disparition/régénération** - Cette phase suit immédiatement la mort de l'entreprise en phase de vieillesse ou la précède immédiatement. Elle intervient généralement à cause d'un départ en masse de dirigeants, d'une reprise, d'un rachat de l'entreprise par ses salariés ou par le remplacement de la plupart des dirigeants, ce qui permet à l'organisation de rassembler ce qui reste, de réorganiser, de s'orienter vers de nouvelles activités avec une énergie nouvelle. Généralement, au moins dans les premières années, les contraintes financières sont très **sévères**. Ce stade ressemble énormément au stade de démarrage ou de lancement, si ce n'est que l'entreprise ne démarre pas sur un terrain vierge ; elle doit au contraire hériter et assumer un certain passé et procéder à certains apurements.

Avant d'étudier les différentes stratégies de rémunération associées à ces différents stades de développement, il est important de préciser que ce modèle s'applique aussi bien au secteur privé qu'au secteur public au Royaume-Uni et probablement ailleurs. Il faut également rappeler que les hommes politiques (et leurs conseillers), qui ont une expérience de management et qui influencent la gestion des services publics, peuvent avoir acquis leur expérience et forgé leur opinion concernant ce qui est possible de faire dans des organisations, à l'un quelconque des stades que nous venons de définir. Ainsi, ceux qui auront connu des phases entrepreneuriales lors du démarrage de l'entreprise auront des vues complètement différentes de ceux qui auront été associés à la direction d'entreprise en phase de maturité.

Démarrage/Décollage

Exemples : Hambro Life Insurance (aujourd'hui, Allied Dunbar), British Satellite Broadcasting (avant la reprise par Sky Télévision), Amstrad, Virgin Records, Mercury Communications. Peu d'entreprises publiques dans cette catégorie parce que même les nouvelles organisations sont le plus souvent formées en s'inspirant des structures de rémunération du service public déjà existant. Ou bien parce qu'il y a généralement une structure tutelle, **qui** est généralement à la recherche et n'approuve que les systèmes de rémunération plus traditionnels et qui ont fait leurs preuves.

Principaux éléments d'une politique de rémunération correspondant à ce stade

- La rémunération est généralement gérée par le directeur financier ou par le secrétaire général, qui n'ont qu'une compréhension assez limitée de la gestion de la rémunération. La rémunération est généralement perçue comme un coût qui doit être contrôlé plus que comme un moyen de rétribuer les gens ou qu'un actif à gérer.
- L'existence d'une philosophie de rémunération dite *high risk/high reward*, se traduisant par des salaires fixes assez peu élevés pour les dirigeants, mais des primes variables très importantes et des options d'achats d'actions garantissant une rémunération totale exceptionnelle lorsque les objectifs de croissance et de profil sont atteints. Les investisseurs extérieurs encouragent généralement ce type de rémunération pensant que cela forcera l'équipe de direction à vivre et à accepter la difficulté des affaires, phase inévitable avant que l'entreprise ne soit bien établie.
- Pas de grilles de salaire, simplement des salaires individuels dépendant de la négociation au recrutement avec une référence assez informelle au marché du travail extérieur.
- Augmentations annuelles liées à l'évolution du marché pour chaque poste et liées à la contribution de chacun telle que l'a établie le directeur général ou l'équipe de direction.
- Le suivi du marché généralement fondé sur les informations données par des cabinets de conseil en recrutement, les annonces d'emploi, les dires de chacun, plutôt que sur une analyse systématique d'enquêtes de salaires.
- Rétribution de la performance très discrétionnaire et pas de véritable gestion de la performance.
- Gestion de l'équité interne des salaires sans système d'évaluation de poste formalisé ou, au mieux, avec classement de poste peu sophistiqué. Les frontières entre les postes sont assez fluides, ce qui permet une très grande flexibilité dans l'organisation du travail.

- Les avantages sont généralement un amalgame des pratiques qui existaient dans les entreprises dont sont issus les principaux dirigeants. Leur attribution est souvent inconsistant et résulte plutôt de la négociation contractuelle ; la notion d'enveloppe totale de rémunération n'est généralement pas utilisée.
- Il n'a généralement pas été clairement établi de relation entre la rétribution d'une part et les talents ou l'acquisition de compétences ; la plupart des collaborateurs sont recrutés pour gérer immédiatement des affaires courantes et les politiques de formation et de développement sont à créer totalement.

Développements typiques

Lorsque des organisations de ce type commencent à réfléchir sur des améliorations concernant la gestion des salaires (généralement parce que le personnel exprime de **plus** en plus son mécontentement ou bien à cause d'inégalités internes ou bien tout simplement pour mettre de l'ordre dans la maison), elles sont généralement susceptibles d'engager les actions suivantes :

- **A** partir d'une certaine taille, recrutement d'un spécialiste de la fonction Personnel, responsable de la gestion des rémunérations et de la cohérence avec la stratégie de gestion de ressources humaines.
- Formaliser la relation entre les niveaux de salaire et le marché, en améliorant la connaissance du marché et en décidant sur quel marché entrer en compétition pour recruter et garder des collaborateurs dont on **a** besoin.
- Réflexion sur une approche plus formalisée d'évaluation de poste et de gestion des écarts internes de rémunération ; en général, ces entreprises examinent les méthodes d'évaluation de poste plus récentes, parfois assistées **par** ordinateur ou celles prenant en considération l'acquisition de talents et de compétences, notamment pour certaines familles de poste ou bien, lorsque des types d'organisation du travail par projet rendent ce genre d'approches nécessaires. En tout état de cause, l'objectif recherché est de formaliser et de donner des fondations solides au système de rémunération plutôt que de mettre en cause la mobilité et la flexibilité qui sont toujours aussi indispensables.
- Normaliser l'attribution des avantages, notamment les retraites et les voitures de fonction pour avoir une pratique interne plus équitable et pour en contenir les coûts.

Maturité

Exemples : Duracell Batteries, Storehouse, Mars. Comme pour la phase précédente, peu d'entreprises du secteur public dans cette catégorie.

Principaux éléments d'une politique de rémunération associée à ce stade

Les politiques de rémunération dans des entreprises de ce type ont généralement été développées par une "fonction Personnel" composée de professionnels.

- Niveaux de rémunération compétitifs grâce à l'exploitation d'enquêtes de salaires et de tous autres types d'informations sur le marché des rémunérations.
- Politique d'avantages complémentaires dont les principaux (retraite, indemnités de maladie, repas, droits de congé annuelle) sont harmonisés entre les différentes catégories de personnel ; pour les autres avantages (voiture de fonction ...) ils sont distribués de telle sorte que le coût pour l'entreprise soit le plus raisonnable possible et que la valeur de l'avantage perçu par l'intéressé soit maximale. Une certaine diversité des enveloppes d'avantages individuels est assez courante.
- Gestion des écarts internes de salaire par la mise en oeuvre de techniques d'évaluation de poste formalisées, minimisant la bureaucratie (de plus en plus avec l'aide de l'informatique), prenant en considération les structures de carrière de spécialistes (par exemple avec l'aide de modèles d'analyse d'emplois par famille) et utilisant toutes les informations relatives au contenu des postes pour une réflexion sur l'organisation et la structure, pour le recrutement, le management de la performance, l'analyse des besoins de formation et le développement professionnel.
- Différents systèmes de rémunération de la performance appropriés aux différentes catégories d'emplois avec pour chacune d'elles, une approche formalisée de gestion de la performance à la fois pour fonder les décisions de rémunération et pour gérer les développements individuels.
- Un certain nombre de réponses originales aux problèmes de rareté des compétences et de pression sur le marché, généralement, en mettant en oeuvre d'autres types d'utilisation des compétences et d'organisation du travail, plutôt que de dépenser de l'argent ponctuellement au fur et à mesure que les problèmes se posent.
- Examen et mise en oeuvre d'approches plus flexibles de gestion de la rémunération, plus à même de favoriser l'atteinte des objectifs stratégiques de l'organisation.
- Importance accrue donnée à la consultation des employés d'une part et à la communication d'autre part sur toutes les questions salariales, afin que les objectifs et les valeurs fondamentales contenus dans les politiques de rémunération soient parfaitement compris.
- Un bon équilibre entre la centralisation et la décentralisation des décisions concernant la rémunération, renforçant le rôle des opérationnels et leur appropriation de la politique salariale. Cela peut impliquer une gestion des rémunérations des cadres dirigeants, à même de favoriser et de rendre possible leur mobilité entre les différents sites sauf si l'activité est véritablement très diversifiée et qu'il n'y a pas de réelle mobilité possible entre les différents entreprises.

Développements typiques

L'objectif stratégique principal dans les organisations en phase de maturité est de maintenir les standards et d'optimiser l'activité dans toute la mesure des possibilités. On portera donc beaucoup d'attention à :

- L'amélioration du suivi du marché des rémunérations ;
- Le suivi et mise à jour des processus d'évaluation de poste ;
- L'évaluation de l'impact sur le système de rémunération de changements en ce qui concerne la gestion de ressources humaines.

- S'adapter en permanence aux nouvelles conditions de recrutement, aux nouvelles configurations de carrière grâce à des structures de salaires adaptées.
- Accroître l'orientation vers la rémunération de la performance et améliorer tout le processus de gestion de la performance.
- Examiner, dans le domaine des avantages, toute solution pouvant accroître la flexibilité et le rapport qualité-prix.
- Se tenir prêt à l'inattendu (fusion, reprise ou changement économique brutal).

Vieillesse/Stagnation -- Bureaucratie traditionnelle

Exemples : BP, ICI, CEGB, British Telecom, le service des eaux (avant les changements récents et la privatisation), la fonction publique, les administrations locales.

Principaux éléments d'une politique de rémunération associée à ce stade

- Tous les éléments de salaire sont négociés. Ces négociations concernent toutes les catégories, des employés aux dirigeants, et empêchent l'implication des directions opérationnelles dans le système de rémunération.
- Grille de salaire avec généralement des augmentations automatiques à l'ancienneté et un nombre croissant de collaborateurs atteignant le plafond de leur fourchette au fur et à mesure que les opportunités de promotion diminuent.
- Attribution des avantages de plus en plus rigide, privilégiant exagérément le statut ou le niveau hiérarchique.
- Pratiques d'évaluation de poste établies de longue date mais souvent datant un peu, reflétant des valeurs anciennes qui peuvent être différenciées selon les niveaux de poste et qui, pour leur suivi, nécessitent plusieurs spécialistes. Les managers et leurs collaborateurs essaient généralement de faire évoluer à la hausse l'évaluation de leur poste pour améliorer leur salaire et une certaine dérive des classifications est courante.
- Rémunération de la performance pratiquement non existante ou très timide, fondée sur un système d'appréciation fréquemment ressenti comme une procédure administrative et un rituel annuel peu équitable.
- Positionnement sur le marché des salaires reflétant très précisément la capacité que l'entreprise a eu à survivre dans les années antérieures.
- Suivi du marché des salaires systématique, très lourd et très coûteux.
- Hypercentralisation du développement de la politique salariale souvent entre les mains de spécialistes ayant une vision étroite de la rémunération et attachant plus d'importance à la procédure administrative qu'aux priorités stratégiques et **qu'à** la nécessité d'améliorer le management de l'entreprise.

Développements typiques

- Changements radicaux, du type opération chirurgicale, souvent **dans** le cadre d'un changement culturel profond visant à revitaliser l'entreprise et ses modes de gestion.

- Réduction d'effectifs de la fonction Personnel et du département Rémunération et tendance identique dans le reste de l'organisation.
- Rationalisation et simplification des structures salariales.
- Remise en cause des approches d'évaluation de poste en faveur de systèmes permettant de mieux coller à la culture voulue, tout en évitant les pièges de la bureaucratie précédente. C'est souvent à ce stade que les modèles d'évaluation de poste assistés par ordinateur et des modèles **par** famille d'emplois et intégrant les notions de talent et de compétences sont introduits,
- Simplification et rationalisation de tous les outils de suivi du marché des salaires afin d'en diminuer les coûts.
- Retour à des relations **plus** individuelles avec les dirigeants par l'introduction de contrats personnels et souvent, parallèlement, en introduisant des avantages spécifiques, tels que les voitures de fonction.
- Remise en cause du système d'appréciation et de rémunération de la performance en faveur d'outils et de procédures nouvelles appropriés par les opérationnels avec une rémunération de la performance plus fine et intégrant davantage la nécessité de résultats.
- Attention accrue portée à la gestion de la rémunération et à la communication afin que la rémunération devienne un outil vers l'amélioration de la performance et la flexibilité.
- Injection de "sang neuf" dans la fonction de la rémunération pour que les pratiques y soient conformes à ce qui se passe dans les entreprises les plus en pointe.

Régénération/Renouveau

Exemples : British Steel, Chloride. Dans le secteur public, ce sont notamment les autorités locales qui sont sorties des accords nationaux ainsi que les *trusts* du NHS (service nationale de la santé) qui commencent à montrer quelques caractéristiques de cette phase bien qu'ils soient nettement à la phase précédente.

Principaux éléments d'une politique de rémunération associée à ce stade

- Une attitude cynique et "questionneuse" vis-à-vis des approches traditionnelles de la rémunération, parce qu'elles sont considérées bien souvent comme ayant contribué à l'échec lors de la phase précédente.
- Décentralisation de la politique au niveau de chaque unité.
- Abandon des vieilles structures salariales et des systèmes d'augmentation, considérés comme trop complexes et trop coûteux à gérer.
- Remise en cause des évaluations car les restructurations et les réductions d'effectifs rendent obsolètes la plupart des repères précédents et parce que la culture de l'entreprise est désormais basée sur des nouvelles valeurs.
- Utilisation de salaires spécifiques repères partout où des recrutements doivent être réalisés et où il existe des pressions sur le marché. Cela peut ne concerner que des dirigeants ou certains spécialistes et n'être que peu contrôlé en terme de coûts.
- Révision totale de la politique d'avantages avec une tendance à éliminer tout le superflu en faveur d'un salaire en espèces.

- Suivi du marché limité aux postes pour lequel le taux de rotation est encore préoccupant.
- Rémunération de la performance (souvent sous la forme de primes remises en cause annuellement) et uniquement lorsque la valeur ajoutée d'un tel système peut être démontrée. Les procédures anciennes d'appréciation sont généralement abandonnées car considérées comme inutilement bureaucratiques et peuvent ne pas être remplacées.

Développements typiques

- Développement d'une nouvelle stratégie de rémunération liée à la stratégie de régénération/redéveloppement des affaires avec des étapes de mise en oeuvre claires faisant partie d'un processus de changement maîtrisé. Cette nouvelle stratégie peut comporter :
 - . Le réexamen des besoins en systèmes de base tels qu'évaluation de poste, grille de salaire pour favoriser un développement cohérent de la politique de ressources humaines.
 - . L'exploration de la mise en oeuvre des filières techniques et de rémunérations basées sur la compétence pour renforcer la polyvalence et liaison avec la politique de formation et de développement dans certains domaines spécialisés.
 - . L'accroissement de l'orientation vers l'amélioration de la performance en visant en priorité à développer les talents de management de la performance.
 - . La mise en oeuvre de systèmes de rémunération de la performance, à court terme et à long terme, c'est-à-dire rémunérations annuelles plus toutes les formes de rémunérations à long terme en fonction de la réalisation, par les dirigeants, d'un certain nombre d'objectifs fondamentaux.
 - . La recherche d'une plus grande flexibilité en matière d'avantages complémentaires.
- Ces politiques seront fréquemment développées par une fonction Rémunération complètement renouvelé, apportant des idées nouvelles. Beaucoup d'attention sera probablement apportée à l'implication des opérationnels et à leur appropriation de l'ensemble du processus de gestion de la rémunération.

Gestion de la performance/rémunération de la performance et culture d'entreprise : une hypothèse basée sur l'observation de la pratique

L'expérience montre que lorsqu'il s'agit de changer de système de rémunération, il est fondamental de gérer le rythme du changement de telle sorte que l'organisation ait le temps nécessaire pour s'adapter à l'utilisation des nouveaux systèmes et procédures. Ceci est particulièrement vrai concernant tous les types de rémunération de la performance. Une des façons d'aider les entreprises, qui sont déjà matures, en phase de déclin, ou qui sont engagées dans un processus de régénération, à décider quel type d'évolution serait approprié, est de cartographier ce qu'elles sont aujourd'hui et ce à quoi elles veulent parvenir soit immédiatement soit à long terme.

Vicky Wright et moi-même avons récemment développé un modèle théorique sur la relation entre le salaire de base, les différentes rémunérations de la performance, la philosophie en matière de rémunération, le processus de gestion de la performance et les relations avec les employés. Nos clients, à la fois dans le secteur public et privé, l'ont utilisé utilement pour explorer les évolutions possibles de la rémunération.

Ce modèle est basé sur six types d'organisation, en termes de pratique salariale :

- Bureaucratie traditionnelle ;
- Bureaucratie de la performance ;
- Organisation utilisant la gestion de la performance comme levier du changement ;
- Organisation orientée vers la performance ;
- Organisation entrepreneuriale et responsabilisante ;
- Equipes de projet responsabilisées ;

Voici d'abord une description du type d'organisation dont il s'agit (voir tableau 1).

Bureaucratie traditionnelle

Il s'agit d'entreprises où le salaire et les augmentations sont négociés de manière centralisée. La rémunération est principalement une question administrative et, à l'exclusion de la fonction Personnel centrale, le management n'est que peu impliqué.

Cette situation était typique de la fonction publique en Angleterre (c'est encore le cas dans des **pays** comme l'Allemagne et la France) jusqu'il y a seulement quelques années. C'était le cas par exemple, dans l'électricité nationale et à British Telecom jusqu'à leur privatisation. Dans le secteur privé, les entreprises comme ICI, BP, Unilever et d'autres entreprises majeures, ont eu des comportements de ce type dans les années 70, lors de la mise en oeuvre des politiques de revenus au Royaume-Uni, et ce pour toutes les catégories d'employés y compris quelquefois les dirigeants. Ce type d'entreprise correspond à la phase de vieillesse dont nous avons parlé précédemment, lorsque nous avons abordé le cycle de maturité des entreprises,

Structures salariales

Salaires fixes, augmentations basées **sur** l'ancienneté au travers **d'un** certain nombre de grades qui peuvent ou non se recouper et ce pour toutes les catégories d'employés. Les augmentations ne sont mises en cause qu'en cas de problèmes de performance sérieux et persistants. Pas de rémunération de la performance individuelle sauf promotion dans des fonctions du même grade plus intéressantes. Pas de rémunération de performance d'équipe ou collective.

Philosophie de rémunération

Négociation centrale avec objectif de contrôle des coûts. Le système de rémunération n'a pas l'ambition de délivrer de message quelconque, si ce n'est le message d'équité à ancienneté équivalente dans un grade.

Tableau 1. Hypothèse de correspondance entre culture, système de rémunération et gestion de la performance dans les grandes entreprises • 1

	Bureaucratie traditionnelle	Bureaucratie orientée vers la performance	Organisation utilisant la gestion de la performance comme levier du changement
RÉMUNÉRATION			
<u>Salaire de base</u>			
Structure	Grades	Grades/barèmes en escalier	Grades/barèmes en escalier
Variabilité	Augmentations automatiques (liées à l'ancienneté)	Augmentations automatiques avec faible flexibilité	Augmentations générales et augmentations variables
<u>Primes</u>			
Individuelles et d'équipe	Non	Non	Primes pour les dirigeants
	Non	Non	Non
Organisationnelles	Non	Intéressement/participation en forme d'actions pour tous employés	Intéressement/Participation en forme d'actions pour tous employés
Philosophie de la rémunération de la performance		Culturelle	Culturelle et orientant vers le changement
PROCESSUS			
<u>Gestion de la performance</u>	Appréciation de la performance à connotation "administrative"	Appréciation de la performance à connotation "administrative"	Première étape vers une gestion de la performance considérée comme un processus opérationnel
<u>Relations sociales</u>	Collectives impersonnelles	Collectives impersonnelles	Collectives et individuelles

(Tableau continué)

Tableau 1. **Hypothèse de correspondance entre culture, système de rémunération et gestion de la performance dans les grandes entreprises - II**

	Organisations orientées vers la performance	Organisations entrepreneuriales et "responsabilisantes"	Equipes de projet responsabilisées
RÉMUNÉRATION			
<u>Salaire de base</u>			
Structure	Fourchettes de salaires par grade	Fourchettes de salaires mais grades "plus larges"	Quelques grades larges et arrangements individuels
Variabilité	Approches de rémunération de la performance à base de formules	Rémunération de la performance dans le cadre d'une politique générale et de directives	Rester à l'intérieur des budgets alloués
<u>Primes</u>			
Individuelles et d'équipe	Primes individuelles pour les managers, selon leurs performances; introduction de quelques objectifs d'équipe	Primes très individualisés sur la base d'objectifs personnels et d'objectifs d'équipe	Large autonomie des managers pour distribuer des primes individuelles et d'équipe
Organisationnelles	Intéressement et participation en forme d'actions pour tous les employés	Actionnariat	Actionnariat Participation de tous à la réussite
Philosophie de la rémunération de la performance	Culturelle, favorisant le changement et développant la mobilisation	Culturelle, favorisant le changement et développant la mobilisation avec le souci de distribuer les fruits de la croissance	Culturelle, favorisant le changement et développant la mobilisation avec le souci de distribuer les fruits de la croissance
PROCESSUS			
<u>Gestion de la performance</u>			
	Processus très opérationnel concourant à l'atteinte des objectifs de l'organisation	Fait partie du processus de développement individuel en liaison avec les objectifs d'équipe et les objectifs généraux de l'organisation	Fait partie intégrante du processus de développement dans le cadre de la projection stratégique
<u>Relations sociales</u>	Abandon des relations collectives, gestion des individus	Relations personnalisées	Relations personnalisées avec une composante "collégiale"

Gestion de la performance

L'appréciation de la performance, quand elle existe, est une procédure administrative largement orientée sur la formation, le développement et l'évaluation des chances de promotions. Elle est ressentie comme une tracasserie administrative, imposée par la fonction Personnel plus que comme un moyen d'aider les dirigeants à mieux conduire leurs collaborateurs. Aucune liaison avec la stratégie de l'entreprise ou avec de grands objectifs. Les objectifs individuels qui peuvent être donnés ne concernent que les tâches spécifiquement allouées aux individus et les comportements qui sont attendus **d'eux**. Cependant, les systèmes d'appréciation de ce type peuvent être complexes, avec des démarches et des questionnaires détaillés et fastidieux, et sont rapidement devenus un rite annuel, au pire ressenti comme peu équitable.

Relations sociales

Collectives et impersonnelles,

Bureaucratie orientée vers la performance

Il s'agit d'entreprises où les prémisses d'une orientation vers la performance existent, ainsi que le souhait d'une plus grande flexibilité dans les systèmes de rémunération.

C'était le cas, en Angleterre, des structures de rémunération des dirigeants de la fonction publique, du service national de la santé et une petite minorité d'administrations locales qui ont essayé de se détacher des structures de rémunération négociées nationalement. Souvent, mais pas toujours, cela a été la première étape vers la privatisation. Ce fut également la première étape traversée par le secteur privé lorsqu'il s'est agi d'abandonner les politiques de rémunération rigides et centralisées (cas de beaucoup d'entreprises britanniques au début des années 80) souvent dans une phase de transition délibérée, dans le cadre d'une stratégie de changement.

Structure de rémunération

Utilisation d'échelles de salaire en escalier (voir tableau 2) couvrant toutes les familles d'emplois et comportant un nombre fixe d'échelons. Des grades correspondent aux fourchettes de salaire et se recoupent ou non selon les besoins des exigences du marché. Pour les hauts dirigeants, notamment dans certaines administrations locales et dans le secteur récemment privatisé, introduction de contrats individuels où les augmentations annuelles sont strictement liées aux performances personnelles.

Tableau 2. **Exemple de barèmes en escalier : Powergen (accord de juin 1992)**
Nouvelle structure de rémunération au 1er juin 1992

Nouveau Grade	Exemples de postes	Barème de points	Livres par an
A	Employé services généraux, employé de bureau	1-8	9 208 à 11 248
B	Ouvrier spécialisé, dactylo	5-12	10 323 à 12 611
C	Magasinier, sténo-dactylo, secrétaire, employé de bureau	8-14	11 248 à 13 353
D	Ouvrier qualifié, secrétaire, employé de bureau qualifié	11-17	12 255 à 14 548
E	Ouvrier hautement qualifié, contremaître, assistant administratif	14-20	13 353 à 15 851
F	Contremaître, assistant ingénieur, technicien de bureau d'études, assistant administratif	18-25	14 970 à 18 287
G	Ingénieur, technicien supérieur, technicien de recherche, chef de section administrative	24-31	17 771 à 21 708
H	Ingénieur, ingénieur de recherche, chef de section administrative	30-37	21 097 à 25 770
I	Ingénieur, ingénieur de recherche, chef de section administrative importante	36-43	25 044 à 30 592
J	Ingénieur confirmé, ingénieur de recherche, chef de section administrative importante	41-48	28 892 à 35 293
K	Ingénieur en chef, ingénieur de recherche, chef de division	45-52	32 392 à 39 568

Variabilité

Des augmentations de salaire peuvent être distribuées pour des performances exceptionnelles, de même qu'une mauvaise performance peut annuler une augmentation. Pour les cadres supérieurs, une zone spécifique peut être utilisée au plafond des grades de salaire pour des augmentations exceptionnelles et seuls les meilleurs peuvent atteindre cette zone. De même, des augmentations supplémentaires peuvent être octroyées avec le temps en fonction de l'évolution des compétences (**par** exemple, dans **la** fonction publique anglaise, des augmentations supplémentaires

sont appliquées après trois ans pour ceux qui ont obtenu le score juste en dessous du score maximal, lors de leur appréciation). Au niveau plus modeste, les augmentations sont liées à l'ancienneté. Ces augmentations s'ajoutent aux augmentations générales négociées nationalement ou aux augmentations du type "évolution du coût de la vie".

Programmes d'incitation/primes

Inexistants à l'exception des systèmes d'intéressement ou participation (principalement dans le secteur privé) **qui** donnent à chacun une part des fruits de la croissance.

Philosophie de rémunération

A ce stade de développement commence un changement culturel, l'organisation cherche à s'orienter davantage vers la performance. Les évolutions des systèmes de rémunération se rejoignent et sont confortées par les autres stratégies mises en place pour accroître l'orientation vers la performance.

Gestion de la performance

Elle ressemble très souvent à ce qui a été décrit ci-dessus pour les bureaucraties traditionnelles. La périodicité, l'échéancier des appréciations et la fixation d'objectifs ne sont pas alignés sur le processus de planification stratégique.

Relations sociales

Voir Bureaucraties traditionnelles.

Organisation utilisant la gestion de la performance comme levier du changement

Il **s'agit** d'organisations ayant introduit plus de flexibilité dans la progression des salaires. L'appréciation des performances a permis un alignement de la gestion avec les objectifs généraux de l'entreprise et l'impact est mis beaucoup plus sur une gestion des individus à même de permettre la réalisation des objectifs stratégiques.

C'était typiquement le cas des grandes compagnies privées du Royaume-Uni au milieu des années 1980 et là encore, cela faisait partie d'une évolution planifiée et d'une plus grande orientation vers la performance. C'est également l'état actuel de développement dans la fonction publique anglaise. Quelques entreprises récemment privatisées (fourniture d'électricité et British Telecom) utilisent actuellement un modèle de ce type.

Structure de rémunération

Larges barèmes de rémunération en escalier avec les grades correspondants, qui peuvent ou non se recouper, comme il a été décrit dans le modèle précédent. Pour les dirigeants, ces structures de rémunération peuvent avoir été abandonnées au profit de positionnements individuels sur le marché (typique du secteur privé).

Variabilité

En dehors du secteur public, l'évolution des salaires des dirigeants peut dépendre complètement de la performance et de l'évolution du marché. Pour les niveaux inférieurs, augmentations basées sur les performances {par exemple, double augmentation ou, au contraire, demi-augmentation constatée chez le *Inland Revenue Service* au Royaume-Uni). Ces types d'augmentation peuvent être limités aux cadres supérieurs et s'ajoutent aux augmentations générales négociées avec les syndicats. La liaison appréciation de la performance et augmentation peut être régie par des grilles strictes, voire même par des quotas afin de maîtriser les coûts.

Programmes d'incitation/primes

Des primes forfaitaires en espèces peuvent être versées aux hauts dirigeants soit d'une manière purement discrétionnaire ou fréquemment en fonction de la réalisation d'objectifs individuels et d'objectifs collectifs de direction. Des systèmes d'intéressement et de participation soulignent la réussite de l'entreprise et améliorent la compréhension ainsi que la prise de conscience de la situation financière de l'entreprise.

Philosophie de rémunération

A ce stade, l'accent est définitivement mis sur une culture valorisant la performance et valorisant la récompense des efforts individuels, au moins pour les dirigeants.

Gestion de la performance

On s'est rendu compte qu'une procédure purement administrative consomme beaucoup de temps pour un maigre résultat. Fonction par fonction, on s'efforce d'établir et de définir ce qu'est une bonne performance ; on forme les managers à s'approprier la gestion de la performance et à la pratiquer en continu, comme l'un des outils fondamentaux à leur disposition pour mener leur équipe. Ce type de changement démarre généralement du haut de l'entreprise et prend plusieurs années pour remplacer définitivement le système administratif qui prévalait précédemment.

Relations sociales

A la fois collectives et individuelles.

Organisations orientées vers la performance

Il s'agit d'entreprises à la recherche de plus de flexibilité dans leur système de progression salariale et de rémunération de la performance. Le processus de gestion de la performance y est bien plus intégré car la conscience de l'importance fondamentale de la performance y est très développée à tous les niveaux et parce que les relations sociales y sont très individualisées.

Ce modèle est celui du secteur privé anglais à la fin des années 1980 et c'est celui vers lequel évolue la fonction publique anglaise depuis le début des années 1990. Cependant, le secteur public n'est **pas** capable, comme peut le faire le secteur privé, d'affiner les rémunérations des dirigeants ni **de** distribuer des profits ou des actions.

Structure de rémunération

Abandon des augmentations fixes et des échelons de salaire au profit de fourchettes de salaire dont le médiane est souvent la moyenne du marché.

Variabilité

Systèmes de rémunération à la performance Stendus jusqu'aux postes **les** plus modestes (les travailleurs manuels peuvent encore bénéficier de grilles de salaire négociées **et** d'augmentations basées sur l'acquisition de compétences ou sur **la** mise en oeuvre d'une polyvalence). Les augmentations à **la** performance peuvent être distribuées selon une formule bien arrêtée (souvent matrice d'augmentations, voir tableau 2) grâce à laquelle, à performance équivalente, ceux qui sont en bas de leur fourchette bénéficient d'augmentations supérieures à ceux qui sont en haut de la fourchette et qui sont donc réputés avoir un salaire fixe supérieur au taux normal pour le poste. Gérés avec finesse, de tels systèmes donnent beaucoup de flexibilité sans qu'il soit besoin d'introduire des systèmes de quota pour en contrôler le coût.

L'examen annuel des salaires peut reposer sur des augmentations générales/coût de la vie, plus une augmentation au mérite mais, pour de plus en plus d'entreprises, c'est le système du "tout mérite" qui prévaut. Pour les bons exécutants, qui sont parfaitement compétents, l'augmentation globale du traitement sera alignée, voire légèrement supérieure, sur l'évolution du marché pour leur poste. **Selon** le secteur industriel et la philosophie poursuivie par l'entreprise, le positionnement sur le marché des salaires pourra varier. Dans la fonction publique britannique, tout est basé sur les informations relatives aux mouvements de salaire collectés par l'*Office of Manpower Economics* qui fournit les fourchettes (premier et troisième quartile) des augmentations du secteur privé.

Programmes d'incitation/prime

Des primes individuels sont distribués, liés à la réalisation d'objectifs, et souvent la notion de contribution dans l'équipe est mise en avant. Des primes sont également **payés** aux titulaires très performants, hautement compétents, au maximum de leur fourchette de salaire, et pour lesquels

aucune promotion n'est disponible. Intéressement, participation et actionnariat sont très courants et considérés comme partie intégrante d'une stratégie de rémunération de la performance.

Philosophie de rémunération

L'accent est mis sur le développement et le maintien d'une culture privilégiant la haute performance, qui se traduit par la réalisation des objectifs de l'entreprise par des salariés motivés dont la contribution est totalement reconnue et récompensée.

Gestion de la performance

Les opérationnels acceptent et utilisent mieux une démarche de gestion permanente de la performance en relation avec les objectifs de l'entreprise et (leur évolution) et considèrent cette démarche comme un processus d'évaluation et de développement. **A** ce stade, beaucoup d'organisations commencent à envisager la mise en oeuvre d'un modèle de compétences qui permet de définir les comportements à même d'améliorer la performance. La rémunération est de plus en plus liée au processus de développement des salariés.

Relations sociales

Abandon du côté collectif décrit précédemment et importance croissante donnée à l'individu ; fréquemment, décentralisation des fonctions Personnel tandis que le management quotidien des hommes est de plus en plus confié aux opérationnels.

Organisations entrepreneuriales et responsabilisantes

A ce stade, il y a une flexibilité considérable en matière de rémunération et bien des entreprises de taille importante comportant un grand nombre de postes juniors ne peuvent progresser au-delà de ce niveau. Les structures de salaire normalisées ne sont qu'indicatives, la liberté laissée au manager pour rémunérer la performance devient considérable et la gestion de la performance rejoint de plus en plus le développement individuel dans un climat qui privilégie l'apprentissage permanent et l'acquisition d'expériences.

En Angleterre, BP (depuis 1990), Digital, ICL, Glaxo, ICI (depuis 1991) et beaucoup de multinationales américaines ou japonaises semblent avoir adopté ce modèle, notamment les filiales en phase de première implantation qui peuvent donc développer de nouvelles structures de rémunération sans avoir à gérer un quelconque historique.

Structure de rémunération

Utilisation de fourchettes de salaire avec des grades plus larges souvent à l'exclusion des postes de dirigeant. Les entreprises les plus anciennes auront généralement supprimé des niveaux

hiérarchiques et auront relativement peu de grades. Les fourchettes de salaire présentent généralement des chevauchements importants pour plus de flexibilité.

Variabilité

Les progressions de salaire à la performance sont la norme, y compris pour les postes juniors. Pas d'augmentation générale, ni d'augmentation du type «coût de la vie». Des augmentations sont attribuées par les opérationnels en fonction d'un certain nombre de normes assez flexibles, lesquelles normes leur permettent de récompenser correctement en fonction du niveau de performance, de la position dans la fourchette de salaire, tout en respectant les contraintes de coût. On attache généralement beaucoup d'importance à l'homogénéité des décisions dans les différents départements, divisions ou fonctions même lorsque la décentralisation est très poussée.

Programmes d'incitation/primes

Des sommes forfaitaires en espèces sont distribuées à la fois aux individus et, à chaque fois que c'est possible, aux équipes pour reconnaître les résultats et réalisations particulièrement importantes par rapport aux objectifs qui avaient été acceptés. Des primes sont également versées pour reconnaître des réussites exceptionnelles grâce à des budgets spécifiques dont disposent les dirigeants à cet effet. Les primes des dirigeants dépendent étroitement de la stratégie du groupe et peuvent avoir une composante à long terme aussi bien qu'annuelle pour inciter à la profitabilité et à la croissance. Des distributions d'actions peuvent en faire partie. On développe également énormément le sentiment d'appartenance à l'entreprise par des systèmes d'actionnariat et de participation afin de partager le succès et d'améliorer la "conscience" de la situation financière de l'entreprise.

Philosophie de rémunération

Importants efforts pour créer une culture de la performance grâce aux rémunérations individuelles mais aussi d'équipe et grâce à une gestion intégrée de la performance et à une démarche de développement des collaborateurs. L'objectif sera d'accroître l'efficacité de l'organisation en suscitant au maximum les efforts de ses collaborateurs, en les motivant pleinement et en utilisant la rémunération pour améliorer leur contribution.

Gestion de la performance

Parfaitement assimilée par les opérationnels dans un processus qui lie le développement des individus à la fois à leurs objectifs individuels, aux objectifs de leur équipe ou de l'ensemble de l'activité à laquelle ils appartiennent. A cet égard, l'utilisation d'outils basés sur les notions de compétences est de plus en plus fréquente (exemple chez BP, comportements, réflexivité, impact personnel, prise de responsabilités, capacités de travailler en réseau..., autant de domaines de compétences, définis d'une façon détaillée, et qui font partie du changement culturel visé par BP).

Relations sociales

Principalement individuelles.

Equipes de projet responsabilisées

Il s'agit d'organisations, avec un système de rémunération hautement flexible et adaptable rapidement ; ce sont généralement des organisations comportant un grand nombre de travailleurs intellectuels (consultants, sociétés de services informatiques, banques d'investissements, industries de haute technologie, sociétés d'audits, cabinets d'avocats, sociétés industrielles ou de services de taille souvent réduite et au moment de leur création). La culture y est orientée vers la fourniture de produits ou services de très grande qualité, par des salariés travaillant dans un climat de très grande confiance et dont la contribution individuelle ainsi que la contribution d'équipe sont récompensées par un système d'appréciation et de rémunération.

On peut citer comme exemple au Royaume-Uni : County Natwest **Bank**, McKinseyes, Lotus Development et certaines parties de Glaxo. Il semblerait que certaines petites agences de la fonction publique anglaise se dirigent vers des systèmes de ce type, avec toutefois des contraintes budgétaires relatives à toutes organisations publiques,

Structures salariales

Soit un petit nombre de fourchettes de salaire, soit des salaires complètement individualisés et négociés, en relation avec un niveau visé sur le marché.

Variabilité

Liberté de gestion importante à l'intérieur de limites budgétaires ; des augmentations de salaire, selon les performances, peuvent être données en cours d'année si le besoin s'en fait sentir ou avec une fréquence annuelle régulière, selon ce que les hiérarchiques pensent être préférable pour chacun de leurs subordonnés. Les décisions d'augmentations sont fondées sur des données de marché, et une cohérence raisonnable entre les différents services est recherchée.

Programmes d'incitation/primes

Système de primes pour l'équipe de direction à la fois sur des objectifs de long terme et court terme. Pour les autres collaborateurs, délégation à la hiérarchie du pouvoir discrétionnaire de fixer et de verser des primes variables ou primes individuels ou par **équipes**, dans le cadre d'un budget global alloué à cet effet. Tous les types de participation et d'intéressement peuvent être utilisés pour les mêmes raisons que celles décrites au modèle précédent.

Philosophie de la rémunération de la performance

Ce type d'entreprise se caractérise par la mise en oeuvre et l'actualisation permanente d'une culture privilégiant la performance ; à tous les niveaux, les employés savent précisément ce qui est attendu d'eux pour assurer le succès de leur entreprise. La rémunération est considérée comme un élément essentiel de la motivation et elle sanctionne en permanence l'amélioration de la performance et la provoque.

Gestion de la performance

La gestion de la performance est considérée comme le moyen de développer la compétence globale de l'entreprise, ce qui permettra de réaliser ses objectifs.

Relations sociales

A la fois individuelles et collégiales, avec souvent l'accent mis sur la contribution des équipes ; des groupes de travail représentatifs des différentes parties de l'organisation sont souvent impliqués dans le développement des politiques de rémunération (ou d'autres types de politiques).

Il est important de rappeler que les six modèles d'organisation décrits ci-dessus sont tout à fait théoriques. Nous pensons cependant qu'ils existent dans beaucoup de pays, **au fur** et à mesure que les organisations s'adaptent aux changements de leur environnement. Nous pensons également qu'une bonne compréhension de ces modèles aide les organisations à faire des choix réalistes quand aux orientations à donner à leur système de rémunération en vue de développer une culture d'entreprise plus dynamique.

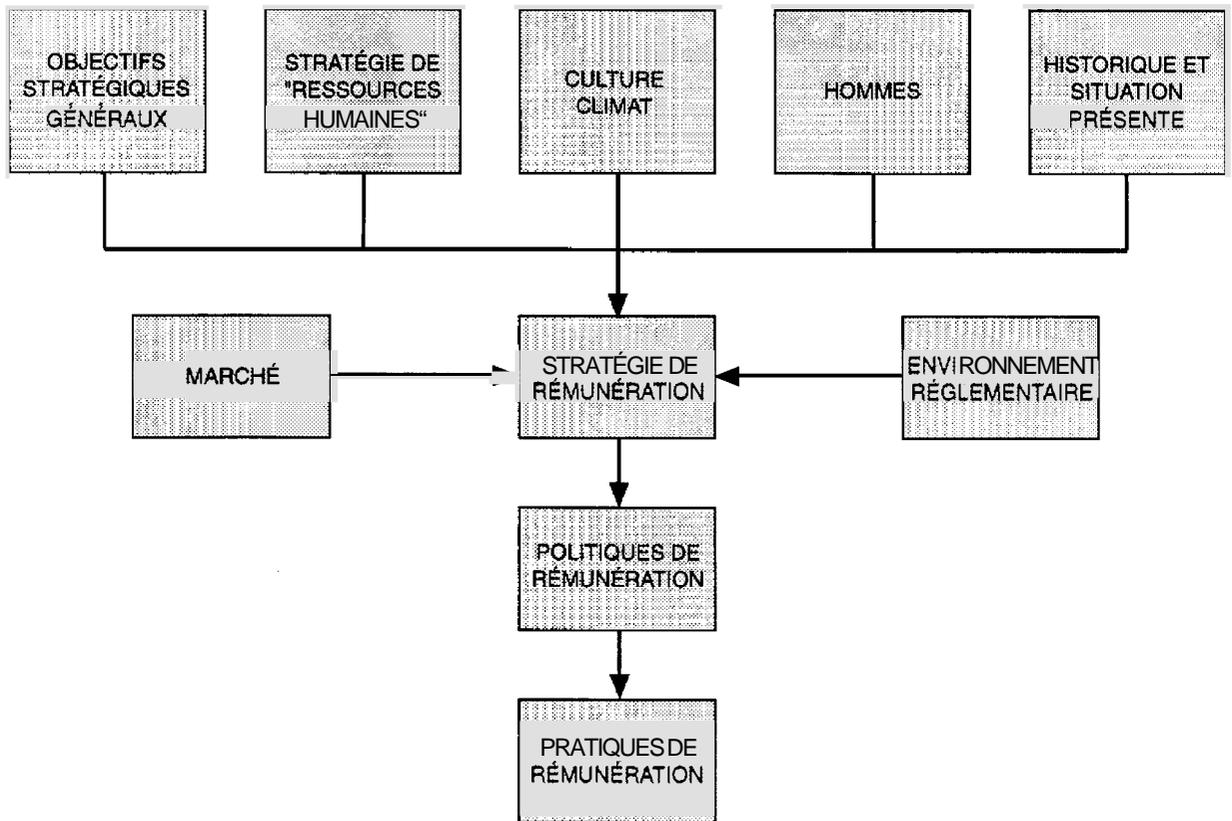
Développement de stratégies de rémunération pour une plus grande flexibilité

Pour toutes les organisations et particulièrement les grands services publics, le développement d'une stratégie de rémunération est à la fois complexe et sensible. Dans les administrations, il y a souvent une dimension politique, les gouvernements, ministres et les différentes tutelles ayant souvent tendance à vouloir mettre en oeuvre des idées et des concepts qu'ils estiment avancés, et à les mettre en oeuvre rapidement, souvent avec des contraintes de coûts très sévères. Il existe cependant, un processus admis (voir graphique 1) pour développer une stratégie de rémunération. Les principales phases de ce processus sont décrites ci-dessous.

Analyse, diagnostic

La première étape consiste à déterminer les frontières des changements possibles en analysant l'organisation et son environnement sous **les** angles suivants :

Graphique 1. **Méthodologie et logique générale pour la mise au point d'une stratégie de rémunération**



Stratégie de l'organisation

Il s'agit de comprendre l'environnement dans lequel l'entreprise évolue et de comprendre son processus de planification à court, moyen et long terme. En ce qui concerne le secteur privé, il s'agit d'analyser le processus de planification au niveau groupe, de comprendre quels types d'orientations donnés quant aux facteurs clés de succès, et ce que cela implique en termes de recrutement, formation et développement, réduction ou croissance d'effectifs, changement de culture, rôle et contributions des salariés. Cela permet de déterminer les coûts en ressources humaines nécessaires au stade actuel de développement de l'organisation et également fournir un certain nombre d'indicateurs de parcours (bornes) qui signalent à l'organisation qu'elle est en passe de réussir. Dans le secteur public et dans l'administration centrale, les choses sont beaucoup moins claires car un changement de gouvernement peut entraîner un changement considérable, parfois radical de préoccupations ou de priorités. L'exemple de la création au Royaume-Uni des *executive agencies* (agences d'exécution) permet cependant de tempérer un peu ce jugement puisque, par

exemple, les avantages sociaux devront toujours être payés, les droits de douane collectés, les journaux officiels imprimés... Ces agences devraient être capables de développer de meilleures stratégies à long terme et gérer leurs salariés en conséquence. Dans les administrations centrales, il y a généralement des stratégies à moyen terme liées aux politiques gouvernementales et une amélioration des processus peut parfaitement être un indicateur de succès à long terme (ce point a été très nettement soulevé dans le *Citizen's Charter* au Royaume-Uni). Le gouvernement central a besoin et continuera d'avoir besoin d'administrateurs de haut niveau pour émettre des recommandations politiques et assurer leur mise en oeuvre.

Stratégie de ressources humaines

Il s'agit d'abord de comprendre s'il y a une stratégie de gestion des hommes liée à l'activité de l'entreprise. Une telle stratégie si elle existe doit concilier la stratégie globale de développement avec le recrutement, un taux acceptable de rotation, une taille optimum, la planification des carrières et des remplacements, la formation et le développement, la gestion de la performance, les relations sociales et la communication et non pas simplement la manière dans les systèmes et processus de rémunération doivent être gérés. Il est important d'analyser dans quelle mesure ces différents domaines sont ou doivent être harmonisés et intégrés afin que l'entreprise dispose quantitativement et qualitativement des ressources humaines dont elle a besoin. A cet égard, la différence entre le secteur public et privé est souvent faible. Les contraintes budgétaires y sont aussi importantes si ce n'est qu'elles peuvent différer selon les secteurs, Au Royaume-Uni et dans d'autres pays, le secteur public a parfois développé des stratégies innovantes en matière de ressources humaines, notamment dans le domaine de l'équivalence des chances, du partage de poste, des horaires variables et du développement de la qualification des carrières à partir des compétences. Ceci cependant n'a pas toujours été fait dans le cadre d'une stratégie de ressources humaines globale cohérente. Lorsque aucune stratégie n'existe, les pratiques doivent être analysées selon les résultats qu'elles ont permis d'atteindre.

Stratégie de rémunération passée et présente -- histoire de la rémunération

Il s'agit là d'observer l'évolution de la rémunération sur les cinq ou peut-être les dix dernières années. Il faut analyser les structures de base de la rémunération, leur évolution, le comment et le pourquoi de la gestion de l'équité interne (système d'évaluation de poste ou autres) et pourquoi. Il faut analyser tous les systèmes de rémunération de la performance qui peuvent exister, évaluer comment ils sont ressentis par le personnel si ils sont devenus un élément institutionnel du système de rémunération ou s'ils sont encore discriminants avec une réelle valeur de motivation. L'ensemble des avantages complémentaires doit aussi être examiné, rubrique par rubrique, afin de comprendre pourquoi tel avantage a été donné à tel niveau et si l'ensemble de ces avantages correspondent aux attentes et aux besoins des salariés. Pour beaucoup de pays et au Royaume-Uni ces cinq dernières années, cela veut dire qu'il faut analyser l'évolution des systèmes d'augmentations automatiques, la structure de tous types de primes particulières, le système d'appréciation des performances, des retraites, des congés de maladie et autres congés annuels particuliers ainsi que le développement d'autres avantages plus mineurs. Il faut également analyser l'impact des contraintes budgétaires sur le niveau des avantages distribués et les problèmes **que** cela pourrait avoir entraîné pour certaines catégories d'employés en nombre limité sur le marché.

Climat, culture et pratiques

Il s'agit là de mieux comprendre les attentes et attitudes des salariés, qui peuvent avoir une influence sur le développement de la stratégie de rémunération. Pour ce faire, des enquêtes d'opinions et d'attitudes sont probablement la meilleure manière de procéder pour évaluer :

- l'opinion des salariés concernant chaque élément de la rémunération ;
- les jugements portés sur leur organisation ;
- le style de management ;
- le système de gestion de la performance ;
- le travail d'équipe.

Dans le secteur public du Royaume-Uni, de telles enquêtes ont été largement utilisées pour affiner les stratégies de rémunération, pour évaluer la nature des changements possibles ou pour évaluer (ce fut le cas pour le gouvernement), dans quelle mesure un système de rémunération à la performance pourrait être accepté et à quelles conditions.

Structure actuelle de la population des salariés et structure cible

Cette analyse doit être conduite de manière similaire dans le secteur public et dans le secteur privé. Il s'agit d'analyser l'âge, l'ancienneté des salariés actuels, la répartition par niveau de compétences et de qualifications. Des répartitions par sexe, origine ethnique, voire taux d'invalidité peuvent être également utiles et même essentiels lorsqu'il s'agit d'assurer l'égalité des chances. Il s'agit ensuite d'en déduire un certain nombre de changements souhaitables à la fois dans la conduite des affaires et dans la stratégie des ressources humaines, et d'en déduire également la structure cible de la population salariée.

Dans beaucoup de pays, les questions de démographie seront extrêmement importantes, de même **que** l'analyse des talents disponibles du fait des besoins croissants en collaborateurs hautement qualifiés et aptes à utiliser les technologies nouvelles. Ceci a naturellement un impact direct sur le marché des salaires et sur les systèmes de rémunération.

Pratiques constatées sur le marché du travail

Il est tout à fait important pour la plupart des organisations de déterminer leur marché cible. Cela implique de déterminer les différents marchés correspondant aux différentes catégories de salariés et de s'y comparer en matière de rémunération totale (salaire de base, primes variables incluant les primes liées à la performance, allocations diverses et avantages) en utilisant des informations fiables. Il faut se souvenir que le choix d'une position sur le marché peut dépendre de la culture, des valeurs et des opportunités de carrière que l'on souhaite offrir. Pour les employeurs du secteur privé, arrive le moment où il faut choisir sa position sur le marché en fonction des besoins et des contraintes économiques. En ce qui concerne le secteur public, il s'agit bien plus de décider si dans certains domaines les rémunérations **et** les avantages offerts sont trop peu compétitifs par rapport au marché, rendant difficile les recrutements et la conservation des individus dans

l'organisation. Dans la fonction publique au Royaume-Uni, ces questions ont fait l'objet de négociations à partir de données de marché rigoureuses rassemblées grâce à des enquêtes de salaire effectuées tous les quatre ans par des organismes professionnels et en déterminant tous les ans les niveaux de rémunération souhaitables dans le cadre des contraintes budgétaires. Il est généralement admis que l'analyse des pratiques de salaires du secteur privé a fourni à la fois au gouvernement et aux syndicats une vision plus réaliste de ce **qui** est possible de faire.

Environnement réglementaire/fiscal

Des stratégies de rémunération peuvent également être influencées **par** les réglementations. Il faut donc les connaître (par exemple le service de police ou le service des pompiers) et comprendre comment cela affecte les pratiques de rémunération. Il est également important de comprendre le droit et la jurisprudence concernant l'imposition des individus et de l'entreprise. Pour le secteur privé de certains pays à haut niveau d'impôts, beaucoup d'efforts sont souvent développés pour minimiser l'impôt des salariés à haut revenu. Généralement **le** secteur public est moins affecté par ces considérations. Il est cependant essentiel d'analyser l'implication fiscale lorsqu'un nouvel élément de rémunération est envisagé.

Analyse des tendances actuelles

Il s'agit de décrire clairement les pratiques actuelles en matière de rémunération et ce qui peut les influencer. Ce n'est **qu'**à partir de cela que toutes options et propositions visant à s'éloigner des systèmes traditionnels et bien établis peuvent être correctement évaluées. Beaucoup d'organisations ont appris que souvent il est difficile de changer un élément du système de rémunération sans que cela affecte l'ensemble du système. C'est ce type de raisonnement global que devrait adopter les décideurs finaux ainsi que les comités de direction dans les entreprises du secteur privé.

Consensus sur une philosophie de rémunération

Toutes les organisations doivent avoir une philosophie de rémunération :

- Qu'est-on prêt à payer (diplômes, talents, ancienneté, performances, développement personnel, dévouement au service public, orientation qualité, respect des contraintes de coût, qualité du management, capacité à bien recruter au bon moment) ;
- **Ce** que l'on ne souhaite pas payer (tensions ponctuelles sur le marché des salaires, ou salaires équivalents à ancienneté équivalente sans faire de différences selon les performances, individualisation **au** détriment de la performance d'équipe, avantages non justifiés) ;
- **A** quel moment un changement peut-il être mis en oeuvre, c'est-à-dire à quel moment les intéressés sont-ils assez formés, **à** quel moment il est judicieux **de** changer en fonction de la marche des affaires et de la stratégie des ressources humaines, à quels moments les derniers changements ont-ils correctement abouti, quand **les** salariés sont-

ils susceptibles d'être réceptifs et quand les circonstances économiques les permettent-elles ;

- A quel moment peut-on introduire le premier changement, par exemple après une phase test dans une partie représentative de l'organisation, où les chances de succès existent réellement et où ce type de modification résoudrait plusieurs problèmes ou préparerait logiquement l'introduction de nouvelles évolutions ;
- Sous quelles conditions, **par** exemple : avoir assez de temps disponible pour y travailler, disposer de ressources financières pour assurer à la fois un lancement réussi mais aussi un suivi, avoir des conditions politiques favorables, les implications avec les autres stratégies de gestion des ressources humaines seront correctement établies.

Planification et mise en oeuvre de stratégies et politiques de rémunération

Une fois que la philosophie de rémunération a été clarifiée et qu'elle a obtenu un consensus, l'étape suivante consiste à établir les priorités et à définir les étapes de leur mise en oeuvre avec désignation des personnes responsables. Ceci est tout à fait essentiel si l'on veut obtenir des réponses correctes aux questions suivantes :

Sur quoi voulons-nous avoir le plus d'impact ?

Il s'agit de décider quels changements de politique auront symboliquement la plus grande importance et prépareront d'autres changements plus profonds. Dans la fonction publique du Royaume-Uni ainsi que dans des organisations récemment privatisées, cela a conduit à mettre en oeuvre des changements importants, en priorité ce qui concerne le système de rémunération des dirigeants ainsi que leurs conditions d'emploi (contrats individuels et systèmes de rémunération de la performance tels qu'ils ont été décrits précédemment). Cela peut aussi signifier la mise en oeuvre de changements du type négociations uniques et globales (c'est-à-dire la négociation avec tous les syndicats représentatifs) afin de simplifier la mise en oeuvre du changement.

De quelle manière y parvenir ?

Il s'agit essentiellement de déterminer la vitesse et la nature du changement. Il faut choisir entre évolution, révolution ou opportunité. Evolution signifiera un changement graduel (par exemple plan à trois ans pour introduire un système de gestion de la performance et un système de rémunération de la performance jusqu'à des postes subalternes ou de technicien, ou encore plan à trois ans pour corriger une position salariale dégradée et revenir à la médiane du marché). Evolution peut également signifier préparation des cadres à assumer plus de responsabilités dans l'utilisation de la rémunération comme outil de management permettant de motiver les salariés dont ils sont responsables. Révolution peut impliquer un certain nombre d'actions symboliques telles l'introduction de contrats pour les dirigeants du type "être performant ou partir", ou encore un changement radical de la structure salariale avec moins de grades mais plus larges, ou enfin la suppression d'un certain nombre de privilèges donnés aux dirigeants (salle à manger de direction ou emplacements de parking nominatifs) afin de clairement annoncer un changement de politique. L'opportunité, enfin, pourrait être utilisé, par définition, à n'importe quel moment ; un changement d'implantation géographique

pourra être l'occasion de changer les pratiques de travail et le système de rémunération ou bien de supprimer le paiement des heures supplémentaires, ou le paiement d'un certain nombre d'autres primes, tout ceci à la fois dans un souci de simplification et de réduction des coûts.

Quels sont les points clés pour réussir ?

Pour réussir la mise en oeuvre d'une stratégie de rémunération, les éléments suivants sont fondamentaux :

- une articulation correcte avec les stratégies générales de l'entreprise ;
- une cohérence avec la culture à la fois actuelle et cible de l'entreprise ;
- l'existence d'un consensus sur la philosophie de la rémunération ;
- une planification à la fois à court et à long terme décrivant quels changements devront se produire, quand, pour quelles raisons et également de quelle manière les compétences nécessaires pour gérer ces nouvelles approches seront développées ;
- un rythme de changement géré et maîtrisé selon un agenda accepté dans l'entreprise et, comme c'est souvent le cas dans la fonction publique, "affiché" à l'extérieur ;
- une bonne communication permanente à toutes les parties intéressées, qui soit à la fois totale, honnête, crédible et cohérente avec les nouvelles valeurs que l'on souhaite développer ;
- la mise en place, dès le début, de procédures permettant de contrôler les résultats de ces changements, de faire des corrections, et l'honnêteté de reconnaître que certaines initiatives ont échoué lorsque c'est le cas,

Il n'y a pas une manière unique de développer une stratégie de rémunération ; cependant, se conformer aux principes décrits ci-dessus peut largement aider les organisations à ne rien oublier ou à mettre en oeuvre des bases saines pour des développements ultérieurs.

Conclusions

Qu'est-ce qui pousse aux changements ?

Jamais, peut-être, les systèmes de rémunération n'ont été soumis à autant de pression pour le changement. Les frontières géographiques perdent de leur signification et les systèmes de rémunération nationaux pour les secteurs privé et public subissent des influences de pays réputés avoir fait des progrès dans leurs recherches de systèmes de gestion de personnel plus performants. Dans pratiquement tous les pays, la nature des organisations et le système d'organisation du travail changent rapidement car les technologies avancées, l'orientation de plus en plus forte vers le service client, la qualité et les améliorations de la communication exigent des réponses de plus en plus rapides face à la concurrence. Les approches traditionnelles et administratives de la rémunération survivront difficilement dans les organisations plus plates, plus fluides et plus flexibles qui apparaissent. Les notions de progression hiérarchique et les possibilités de promotion sont une réalité de moins en moins tangible. Le besoin pressant d'améliorer la performance tout en contrôlant rigoureusement les coûts nécessite, de plus en plus, d'utiliser la rémunération comme un outil parmi d'autres pour sensibiliser les salariés aux priorités. De plus en plus, les cadres apprennent à

s'impliquer dans le système de rémunération au fur et à mesure que les organisations abandonnent les styles de direction fondée sur l'autorité et le contrôle, en faveur de la décentralisation et la prise de responsabilités.

Le développement de nouveaux systèmes de rémunération n'est plus l'apanage de quelques spécialistes du siège. Il est, en effet, de plus en plus clair que des systèmes de rémunération plus appropriés peuvent être définis en consultant les intéressés et en impliquant les managers qui devront les utiliser et qui doivent donc les intégrer. C'est ainsi que des solutions différentes et créatives seront trouvées,

Principaux enseignements

Au fur et à mesure que les entreprises s'éloignent des systèmes de rémunération traditionnels, quelques enseignements principaux semblent apparaître. Il s'agit essentiellement :

- de l'abandon des pratiques d'augmentations générales à l'ancienneté ;
- de l'introduction de systèmes de rémunération de la performance, d'abord pour les postes les plus élevés puis aux niveaux inférieurs ;
- parallèlement, d'une plus grande importance attachée à la mise en oeuvre d'un processus continu de gestion de la performance dont on considère généralement qu'il constitue en lui-même un élément **de** rémunération ;
- d'une plus grande attention portée **au** marché de salaires par secteur et par fonction afin de se positionner correctement et d'attirer et retenir les collaborateurs de qualité ;
- de plus de créativité et de flexibilité en matière d'avantages complémentaires ;
- de l'établissement d'une meilleure cohérence entre les pratiques salariales d'une part et les actions de formation ou de développement d'autre part grâce à l'introduction de systèmes de rémunération basés sur les compétences, récompensant l'acquisition et la mise en oeuvre de nouveaux talents ou de nouveaux comportements ;
- de la recherche d'outils plus simples et plus flexibles permettant de gérer les différentiels de rémunération, notamment grâce à des systèmes d'évaluation de poste **qui** permettent de gérer les diversités et non pas de contrôler l'uniformité, ou grâce à des modèles d'analyse d'emplois **par** famille, assistés par ordinateur, ce qui en réduit considérablement la lourdeur **de** gestion et la maintenance ;
- enfin, et c'est l'essentiel, d'une **plus** grande mise en cohérence des systèmes et procédures de gestion des salaires et des hommes avec la stratégie et les d'objectifs généraux de l'organisation.

Les organisations sont en train de comprendre l'intérêt d'une approche systématique de la stratégie de rémunération à partir de l'analyse de leur histoire récente (d'où viennent-elles, où sont-elles, où veulent-elles aller ?). Elles comprennent que c'est la condition indispensable aux développements de stratégies adaptées aux besoins de l'organisation et que c'est de loin préférable à la simple application mécanique de systèmes **à la** mode.

Ce qu'il faut retenir pour la fonction publique

Développer des stratégies de rémunération pour accroître la flexibilité est, de toute évidence, un processus complexe. Cela ne s'est pas fait sans heurt ni problème dans le secteur privé. Une analyse après coup a montré que les innovations, notamment dans le domaine de la rémunération de la performance, n'ont pas toujours été bien ressenties par ceux qu'elles étaient censées motiver.

Etant donné les contraintes de coûts auxquelles elle est confrontée, la fonction publique a tout intérêt à procéder avec prudence. Les pays qui songent à s'éloigner des politiques de rémunération traditionnelles peuvent apprendre beaucoup de pays tels que le Royaume-Uni, la Suède ou la Nouvelle-Zélande qui ont développé des pratiques proches de celles du secteur privé. Il est particulièrement important d'étudier comment des fonctionnaires, dont les motivations professionnelles n'ont jamais été énormément influencées par des considérations financières, réagissent aux changements dans les systèmes de rémunération. Il faut aussi considérer les changements dans les structures des fonctions publiques qui ont induit des changements dans les opportunités de carrière, voire leur disparition. Si la mobilité verticale ou latérale est potentiellement réduite, quel impact cela a-t-il sur la perception du système de rémunération et sur la volonté d'accepter les changements ?

Un autre point clé est la capacité managériale à accomplir le changement. Si la décentralisation s'accompagne de nouvelles structures de négociation et d'un besoin de suivi local du marché de la rémunération par exemple, les capacités de négociation, l'aptitude à rechercher les données de marché et à les analyser sont-elles en place ? Sinon, quand et comment les développer ?

Il est évident que la plupart des gens peuvent changer bien plus rapidement qu'ils ne le pensent. Si toutes les conditions sont réunies, certains changements peuvent s'accomplir bien plus rapidement qu'on ne le croit. Mais, si les ressources et les talents nécessaires à la mise en oeuvre de ces nouvelles stratégies n'existent pas, alors il y aura un prix important à payer. Investir dans la formation lors de la mise en place de nouveaux systèmes est souvent fondamental et il peut être difficile (cela l'a été souvent dans le passé) d'obtenir les fonds nécessaires. Il est cependant bien plus difficile de remettre en oeuvre de bonnes politiques qui ont échoué que d'en lancer des nouvelles. Les échecs en la matière sont souvent dus à un manque d'implication et de soutien.

Mais la principale leçon à retenir de l'expérience de ces dernières années est peut-être qu'il ne faut jamais croire mettre quelque chose en place d'une manière définitive. Les entreprises qui mettent en oeuvre de nouvelles stratégies de rémunération avec la volonté d'apprendre sans cesse ou d'améliorer année après année semblent mieux réussir que celles qui veulent passer d'une politique rigide à une autre. **A** notre époque, une politique ne peut avoir qu'une durée de vie limitée et toute la question est de savoir quand et comment changer lorsque l'environnement change.

Note

1. Ce document est fondé sur les travaux, les recherches et l'expérience de consultant de son auteur, à la fois dans des entreprises **du** secteur public et privé, et ce depuis vingt années environ. Il bénéficie aussi de nombreuses conversations et échanges de vue avec des collègues à la fois de *Hay Management Consultants* mais aussi **d'autres** organisations, notamment Michael Armstrong avec lequel j'ai écrit l'ouvrage *La Gestion de la rémunération*, ouvrage **que nous** avons actualisé depuis plus d'une dizaine d'années. **Je** voudrais aussi remercier plus particulièrement Vicky Wright, directeur à *Hay Management Consultants U.K.* de l'étude *Compensation und Benefits*, **qui** a contribué au développement d'un certain nombre d'analyses qui seront décrites dans la suite de ce document, ainsi qu'Olivier Garcin, directeur au bureau de Hay à Paris, qui a contribué à une plus large compréhension des principales questions qui se posent aux entreprises du service public en matière de rémunération et qui a effectué la traduction française de ce document. Les exemples cités de certaines organisations sont tirés d'articles publiés précédemment, notamment dans les diverses revues de *Incomes Data Services* et *Industrial Relations Services* et également dans *Personnel Management*, le journal officiel de l'Institut de la gestion du personnel au Royaume-Uni.

Chapitre 10

PROGRAMME POUR L'AVENIR -- LES POLITIQUES DE RÉMUNÉRATION DANS LE SECTEUR PUBLIC DANS LES ANNÉES 90

par Carlo Dell'Aringa et Helen Murlis¹

Introduction

L'environnement dans lequel sont déterminées les rémunérations dans le secteur public et les principes qui façonnent les politiques et pratiques nationales sont en pleine évolution dans beaucoup de pays Membres de l'OCDE. Nombreux ont été les participants au colloque à avoir mis en évidence l'ampleur et la nature des changements actuellement à l'œuvre ainsi que les nouveaux courants de réflexion sur la rémunération. Le débat a fourni de précieux éléments d'information sur les forces qui agissent sur les orientations nouvelles et celles qui justifient une attitude prudente, voire conservatrice, dans un domaine contesté et sensible de l'action des pouvoirs publics.

Ce résumé vise à faire ressortir les principaux thèmes qui se sont dégagés du colloque, et au lieu de condenser les communications contenues dans ce volume, il tentera d'apporter un reflet de la portée, de la profondeur et de la qualité du débat -- autant qu'il est possible de le faire pour une réunion où des expériences aussi diverses ont été présentées. Nous essaierons également de faire la synthèse des principaux points et des perspectives nouvelles qui y sont apparus.

Nous évoquerons tout d'abord les pressions qui s'exercent en faveur d'une transformation et d'un assouplissement des systèmes de rémunération dans le secteur public ; pourquoi, après plusieurs dizaines d'années, les thèses traditionnelles sont remises en question et parfois abandonnées ? Deuxièmement, nous examinerons la nature et la portée des éléments de souplesse qui commencent à apparaître, et leurs conséquences. Nous n'avons jamais perdu de vue durant le colloque qu'il n'existe pas de modèle unique et convenu de flexibilité salariale. Les différences entre les impératifs politiques et économiques expliquent la diversité des expériences que l'on observe à travers les pays Membres de l'OCDE. Le débat sur les difficultés et les avantages inhérents à une flexibilité accrue a permis de dégager un certain nombre de points de repère utiles pour les analyses de faisabilité, pour déterminer les catégories de travailleurs du service public concernées, et les conditions préalables à l'élaboration de telles politiques. Enfin, nous rassemblerons les leçons qui découlent de ce colloque. Nous espérons que cela présentera un intérêt pour les responsables des

organismes publics et pour tous ceux qui s'occupent activement des questions touchant la rémunération dans le secteur public.

Quels sont actuellement les facteurs qui jouent en faveur du changement ?

Malgré la très grande diversité observée parmi les pays de l'OCDE quant aux pratiques relatives à la rémunération dans le secteur public et malgré les climats politiques et économiques très différents certains facteurs communs ont suscité des réformes et des initiatives en faveur d'une flexibilité accrue allant dans le même sens ont été prises. Dès le début du colloque, ces lignes de convergence ont été soulignées (*voir chapitre 1*):

- les pressions du marché du travail induites par des changements apportés à la structure des salaires dans le secteur privé et par pénurie de certaines qualifications et spécialisations entraînant des problèmes de recrutement et de maintien des effectifs pour certaines catégories de personnel et/ou dans certaines localités, et des problèmes de réaffectation de personnel dans certaines localités ;
- les pressions constantes pour la maîtrise des dépenses publiques, qui font peser des contraintes budgétaires rigoureuses sur les augmentations de salaire dans le secteur public ;
- les efforts visant à améliorer la gestion du secteur public, y compris le souci de faire de la rémunération un outil de gestion, en donnant par exemple aux responsables des organismes publics davantage de prise sur les dispositions relatives à la rémunération et en rattachant plus étroitement la rémunération aux qualifications et performances individuelles ;
- l'intervention de considérations plus larges d'ajustement structurel, en liaison avec les efforts visant à mieux adapter la rémunération dans l'ensemble du pays aux évolutions des conditions économiques, qui répondent au souci de maîtriser les coûts salariaux dans le cadre de stratégies macro-économiques.

Pendant le colloque, ces thèmes ont été étoffés et ont fait apparaître plus en détail la nature des pressions à l'œuvre. On a pu ainsi distinguer quatre grandes catégories de pressions, d'importance et de poids variables selon les différents pays. Cependant, la ligne de force peut-être la plus importante, présente dans tous les aspects des discussions, est que les changements ont été impulsés non seulement par des impératifs du marché du travail mais en grande part par des impératifs de gestion. La révolution des méthodes de gestion qui va en s'accéléralant dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE aboutit en effet à modifier la place de la rémunération dans le programme d'action de la puissance publique.

Impératifs politiques et économiques

De nombreux gouvernements, notamment en Australie, au Danemark, aux Etats-Unis, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède, ont cherché à utiliser la rémunération comme levier de changement dans le fonctionnement du service public. L'impulsion a parfois été

“idéologique“ mais souvent étant donné les contraintes pesant sur les coûts salariaux du service public, diverses sortes de réformes en matière de gestion financière et une évolution du marché ou de la perception du marché des services publics se sont conjuguées pour provoquer une remise en question des pratiques salariales traditionnelles.

Le souci “de tirer un meilleur parti de ressources moindres” sera toujours présent et devrait même s’intensifier en cours des années 90. Des gouvernements de couleurs politiques très différentes ont pris des mesures en vue de maîtriser **les** coûts salariaux dans le secteur public. Les rémunérations du secteur public constituent un des principaux composants des dépenses publiques et la maîtrise des dépenses publiques est et demeurera un objectif essentiel de la politique macro-économique dans les années 90, du fait **que** les gouvernements cherchent à réduire les besoins de financement du secteur public.

Cet objectif s’est révélé difficile à atteindre. En effet face à de multiples tensions, notamment celles qui sont liées à l’équilibre à établir entre les contrôles des coûts globaux et la mise en place progressive des infrastructures de gestion et des processus connexes (déconcentration de l’élaboration des décisions et gestion des performances) indispensables pour rendre la flexibilité effective. Le développement de ces infrastructures et processus exige un appui et des investissements soutenus -- ce qui n’est pas toujours perçu par les hommes politiques désireux de réaliser des réformes car ils n’ont ni l’expérience pratique de ces problèmes ni la volonté de supporter les frais d’investissement.

Dans ce domaine, une pression macro-économique importante est celle de la “concurrence des régimes” (Silvestre 1993) -- c’est-à-dire le processus par lequel des États concurrents cherchent à s’assurer un avantage économique en améliorant la qualité et la souplesse de la réglementation. La concurrence est alors fondée sur la qualité du cadre réglementaire et l’aptitude des institutions et des systèmes réglementaires, tant publics que privés, à fournir des produits et services de qualité à des coûts unitaires faibles. Les utilisateurs de nombreux services publics ne se limitent donc pas au seul cadre national ; de nombreux services publics deviennent des produits pouvant faire l’objet d’échanges sur les marchés internationaux et pour lesquels la concurrence s’exerce sur la qualité.

Tant dans le secteur public que dans le secteur privé, la fonction allocative des salaires -- c’est-à-dire, le rapprochement de l’offre et de la demande de main-d’oeuvre -- et les rigidités apparentes du niveau général des salaires qui entravent ce processus suscitent de multiples débats. L’ampleur du chômage dans l’ensemble des **pays** de l’OCDE, à l’exception notable du Japon et de la Suède, prouve de façon incontestable l’inflexibilité des salaires dans tous ces pays et les difficultés à opérer un ajustement des rémunérations pour assainir le marché. Toutefois, les problèmes que posent le niveau général des salaires ne peuvent être résolus par une réforme des systèmes de rémunération dans le seul secteur public.

Les éléments présentés au cours du colloque semblent témoigner d’un accroissement du degré de flexibilité de la structure des rémunérations dans un certain nombre de pays de l’OCDE. Les disparités salariales se sont accrues dans plusieurs pays au cours des années 80, en particulier aux Etats-Unis et au Royaume-Uni (*voir chapitre 3*). Dans ces deux pays, l’accroissement des disparités salariales a été plus prononcée dans le secteur privé et l’idée a été émise que la structure

des salaires plus resserrée dans le secteur public traduit, semble-t-il, la rigidité relative de la structure des rémunérations de ce secteur dans ces deux pays.

L'inflexibilité des salaires est la conséquence de mécanismes qui protègent les revenus réels à court terme, par exemple l'indexation, et de procédures qui mettent l'accent sur la comparabilité des rémunérations. Cette dernière consiste à prendre comme référence les niveaux de rémunération antérieurs dans d'autres emplois ou d'autres secteurs et c'est la raison pour laquelle il est peu probable que les salaires établis selon ce critère correspondent à la situation actuelle du marché. Toutefois, aucune de ces deux modalités de fixation des rémunérations n'est l'apanage du seul secteur public et ces dernières années, des mesures ont été prises dans de nombreux pays pour réduire le rôle de ces mécanismes dans le secteur public. Il est possible que la variation dans les degrés d'inégalité que présente la distribution des rémunérations dans les secteurs public et privé du Royaume-Uni et aux États-Unis reflètent les différences existant entre les marchés du travail dans lesquels ces deux secteurs opèrent du fait qu'ils emploient des personnels ayant souvent des qualifications très différentes.

Il convient en outre de noter que la structure globale des rémunérations aux États-Unis et au Royaume-Uni présente aujourd'hui un degré d'inégalité beaucoup plus marqué que dans de nombreuses autres économies plus florissantes, et en particulier au Japon et en Allemagne au cours des années 80. Il n'est donc pas du tout certain que cette dimension de "flexibilité" soit essentielle à une amélioration des performances macro-économiques.

Pour améliorer la flexibilité, il faut supprimer les obstacles à l'ajustement des rémunérations de façon à assurer une affectation efficace de la main-d'œuvre, pour pouvoir tenir compte des pénuries et des excédents de qualifications, ainsi que des différences quant à la contribution de chaque salarié à la production. Ces avantages découlant d'une flexibilité accrue doivent être appréciés au regard des coûts qu'entraîne l'aménagement des systèmes de rémunération afin de prendre en compte chacune de ces dimensions et ces coûts, qui sont de nature monétaire et psychologique, diffèrent sensiblement suivant les pays. Il n'y a donc pas une seule structure des rémunérations ni un seul degré de flexibilité qui conviennent pour tous les pays de l'OCDE.

Cependant, le souci de fournir un service plus efficace et plus efficient est l'une des principales motivations avancées pour la réforme des systèmes de rémunération dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Tout un arsenal de mesures et de réformes a été utilisé pour atteindre ces objectifs : resserrement des salaires, diminution de la taille de la fonction publique par la privatisation et autres dispositions, suppression de l'indexation des salaires et de la promotion automatique liée au service, allant de pair avec la mise en œuvre de systèmes de rémunération liée à la performance (*voir chapitre 2*). L'établissement d'un lien entre la rémunération et les performances est perçu dans de nombreux pays comme un mécanisme essentiel dans ce contexte. Or, les pouvoirs publics se heurtent à des difficultés particulières lors de la mise en œuvre de tels systèmes. Les activités fondamentales du secteur public sont la fourniture de services publics **qui** n'ont pas de prix de marché et qui ne produisent donc pas de recettes : ils sont financés au moyen de la fiscalité générale. Par conséquent, même si les agents améliorent leurs performances et assurent un meilleur service, cela ne produira aucune recette supplémentaire permettant de verser des primes liées aux performances. Pour récompenser l'amélioration des performances, les pouvoirs publics devront

fournir des crédits supplémentaires, c'est-à-dire persuader les électeurs de consacrer davantage de ressources à ces activités. De nombreux commentateurs ont évoqué les difficultés que pose le financement à un niveau approprié de ces systèmes.

L'aptitude de la direction à effectuer les changements nécessaires a souvent fait problème, en raison, surtout, de la rapidité avec laquelle il a fallu mettre en place certaines initiatives de flexibilité salariale. Les questions touchant les compromis à faire (par exemple, entre la maîtrise des coûts et l'acceptation des nouvelles mesures salariales par les travailleurs) et de calendrier (de lourdes contraintes budgétaires peuvent être une incitation au changement) ont une grande importance. De l'avis de nombreux participants au colloque, un autre aspect de ce débat tient à la "culture ouverte", éthique et juste, fondée sur de saines pratiques en matière d'emploi, que les citoyens veulent voir être appliquée à leurs fonctionnaires pour permettre une prestation équitable et honnête. Dans quelle mesure l'avancement de salaire lié au service est-il "plus juste" que la rémunération de la performance ? Permet-il véritablement la prestation de meilleurs services publics à long terme que la rémunération fondée sur des niveaux équivalents de performance constamment soumis à jugement ? Et dans quelle mesure l'une et l'autre formules dépendent-elles de la qualité des politiques mises au point ? Ces questions se rattachent à l'opposition entre la conception "conservatrice" et la conception "managériale" de l'environnement salarial du secteur public qui était présente pendant tout le débat.

Décentralisation et délégation de pouvoirs progressives

Dans plusieurs pays de l'OCDE (notamment en Australie, au Danemark, en Finlande, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède), les gouvernements s'inspirent depuis quelque temps de la pratique suivie par les grosses sociétés privées à implantations multiples pour décentraliser la gestion de leurs activités. Ils sont partis du postulat que la décentralisation est un facteur d'efficacité, qu'elle rend les mécanismes de responsabilisation, l'élaboration des décisions et le souci de la qualité du service plus proches de l'utilisateur, et qu'elle permet aux organismes de réagir plus promptement aux transformations de leurs marchés ou du milieu dans lequel ils opèrent. En règle générale, cette évolution s'est accompagnée d'un investissement important en faveur d'une amélioration de la flexibilité et de la compétence des effectifs de personnel, du resserrement de la hiérarchie au niveau des gestionnaires ainsi que de multiples initiatives visant à donner des responsabilités mêmes aux titulaires des postes les plus subalternes. Ce processus ne va pas sans tensions, même dans le secteur privé, et son utilisation au secteur public reste toujours matière à débat. Certaines tensions tournent en particulier autour de l'intérêt qu'il y a à s'orienter vers une fixation décentralisée des salaires permettant d'adopter des taux de rémunération locaux ou régionaux reflétant les conditions variables du marché. Les arguments portent sur l'existence de "monopsomes" (marchés du travail dominés par un seul employeur) et sur le risque de coûteuses "surenchères" salariales de la part de localités en concurrence pour des travailleurs ayant des qualifications similaires, ainsi que sur la question du niveau et du coût de la capacité que doivent avoir la direction et le syndicat pour négocier à l'échelle locale les conditions de rémunération et d'emploi. C'est pour ce type de raisons que des pays comme l'Allemagne, le Canada, la France et beaucoup d'autres restent attachés à la négociation centrale et n'envisagent pas de changements majeurs dans un avenir prévisible.

On observe néanmoins une tendance à la création d'agences plus ou moins indépendantes, habilitées à effectuer des recrutements, à déterminer les conditions d'avancement et même à négocier des dispositions salariales distinctes. Cette tendance a vu le jour dans des pays tels que la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suède, et elle semble gagner du terrain (en s'étendant, par exemple, à l'Australie, au Danemark, à la Finlande et à la Norvège). Parfois, cette évolution est intervenue dans des cadres fixés et contrôlés à l'échelle centrale (à travers, par exemple, des méthodes compatibles en matière d'évaluation des tâches et des lignes directrices convenues pour l'élaboration des politiques) dans lesquels ces agences fonctionnent. Dans d'autres cas (par exemple, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni pour ce qui est du personnel localement rémunéré des National Health Service Trusts et des instances publiques autres que les ministères), le montant de l'enveloppe globale pouvant être attribuée à la charge salariale a été la seule contrainte.

L'accent mis sur l'amélioration des performances et la qualité du service

La performance du service public a souvent été considérée comme un objectif politique commode, apparaissant comme un moyen d'offrir des emplois sûrs dans un environnement "souple", relativement à l'abri de la concurrence. Des critiques, justifiées ou non, ont fait naître dans de nombreux pays le souci de faire la preuve d'une amélioration des performances. Là encore, le secteur privé exerce une forte influence, en offrant habituellement des modèles d'initiatives de gestion -- gestion par objectifs, évaluation des performances, gestion des performances, mise en oeuvre de programmes d'amélioration de la qualité et du service rendu au client, pratiques de gestion financière et indicateurs de performance plus rigoureux et plus pointus. Dans quelques pays, la perception de l'équité salariale a changé -- depuis la rémunération fondée sur l'expérience accumulée dans le cadre du service jusqu'à la rémunération fondée sur la contribution et la performance. Cette évolution s'est accompagnée de pressions favorisant la thèse selon laquelle les augmentations de salaires récompenseraient uniquement les améliorations observables des performances et, donc, favorisant la mise en place d'un système de rémunération liée à la performance. Parfois, par exemple au Canada, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, cette évolution a commencé aux échelons les plus élevés de la fonction publique ; ailleurs, par exemple en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas (le nombre des personnes concernées est moins élevé), l'initiative a été appliquée sur une plus large base.

Même si l'amélioration de la performance est à l'évidence un thème d'action pour l'ensemble des services publics, le colloque a clairement montré qu'il existe des différences tant dans la manière dont cette pression se manifeste dans les systèmes de rémunération que dans les priorités de sa mise en oeuvre. Des pays comme l'Australie et la Finlande, par exemple, ont mis l'accent sur l'institution de systèmes de gestion des performances avant d'envisager l'introduction d'un système de rémunération liée à la performance. D'autres, comme l'Allemagne, la France et le Portugal, insistent sur la nécessité de récompenser la performance par des promotions et une planification soignée des carrières plutôt que par un système de rémunération liée aux performances.

Faisant un parallèle avec l'expérience du secteur privé, de nombreux participants ont cité des exemples montrant parfois comment la rémunération a été considérée à tort comme un moyen d'action à part entière. L'ampleur et la véhémence du débat engagé au colloque sur la faisabilité des systèmes de rémunération liée à la performance (*voir infra*) donnent à penser que de multiples et

complexes problèmes de gestion sont encore sans solution (voir ci-après). Il reste à expliciter les questions touchant les implications à long terme et la viabilité de ces mesures.

La notion d'une amélioration continue de la qualité par un ciblage plus étroit sur les besoins des usagers est l'une des contributions majeures du Japon à la réflexion sur l'organisation. Cette idée adoptée par de nombreuses grandes sociétés multinationales devient, peut-être de manière inévitable, un des éléments les plus importants de "l'éthique" du service public dans nombre de pays de l'OCDE. L'accent a été mis sur la clarification des normes de service que le public est en droit d'attendre *et* sur la nécessité d'une orientation plus nette de la notion de service dans un environnement dans lequel les valeurs de base sont la rigueur de la gestion financière, le rapport qualité/prix et le souci de la performance. Cependant, la mesure de la qualité des services publics peut s'effectuer sous bien des angles différents. Dans certains services publics (France et Grèce, par exemple), on continue de débattre de l'objet de la mesure des performances, de sa valeur et de sa légitimité. Le point de vue qui prévaut dans de nombreux pays est que ces questions doivent être examinées de plus près avant de figurer au nombre des principes sous-tendant les systèmes de rémunération. Mesurer la perception qu'a l'utilisateur de la qualité du service semble devenir un aspect saillant de l'ensemble de cette question, dans la ligne d'une pratique qui s'étend dans le secteur privé, encore qu'il soit difficile de définir qui sont les clients et quels sont les intérêts propres de différents groupes de clients. En liaison peut-être avec cela, on observe une utilisation croissante d'enquêtes et d'autres travaux de recherche visant à définir ce que les travailleurs, en tant que destinataires de la pratique choisie en matière d'emploi, pensent des systèmes de rémunération et des éléments de souplesse qui leur sont appliqués. Cette approche s'est révélée précieuse, surtout pour examiner les problèmes posés par les récompenses liées aux performances.

La gestion d'individus et d'équipes dans un service public mieux adapté

Au sein du service public, l'environnement de la gestion a toujours été celui d'une administration des systèmes dans laquelle les responsabilités sont partagées et collégiales. La responsabilisation individuelle n'a guère été incluse dans la déontologie. Cependant, nombre des pressions évoquées ci-dessus ont imposé l'idée qu'il est d'une importance fondamentale de faire en sorte que les individus agissent et réagissent en ayant le sentiment que, pour améliorer la qualité du service rendu, ils doivent le considérer davantage comme leur affaire personnelle. Selon cette théorie, pour rendre le service public plus réceptif et plus efficient, il importe que les fonctionnaires de rang subalterne se sentent responsables de la manière dont le public est traité. Certaines lignes de ce raisonnement, qui ont fait leur chemin dans les systèmes de rémunération, portent presque exclusivement sur la récompense des contributions personnelles par référence à des objectifs individuels spécifiques. En revanche, d'autres courants de réflexion, s'inspirant de longues décennies de théorie de la motivation et des recherches correspondantes, insistent sur l'importance de la gestion d'un travail d'équipe effectif et sur le sentiment de motivation que donne le fait de travailler dans des groupes bien structurés qui s'attachent à réaliser des objectifs spécifiques. Les participants des États-Unis et du Royaume-Uni ont illustré de manière éloquentes les questions liées à la logique individualiste et un participant Français a cité un exemple intéressant d'une approche féconde conçue pour combattre l'individualisme et faire ressortir la valeur du travail d'équipe. La diversité des

fonctions publiques dans la plupart des pays donne à penser qu'une approche uniforme n'est vraisemblablement pas adaptée aux besoins de l'ensemble du secteur public.

Flexibilité -- la gamme d'expériences

Même si elle gagne manifestement du terrain, la flexibilité salariale du secteur public n'est absolument pas universelle pas plus qu'elle n'est universellement recherchée dans les pays de l'OCDE. Par ailleurs, le programme d'action des pays qui cherchent à introduire plus de souplesse n'a pas pour ambition de couvrir à la fois toutes les formes possibles de flexibilité, les diverses sortes de rémunération liée aux performances, les flexibilités salariales au plan local, la décentralisation ou la délégation de pouvoirs pour la fixation des salaires. Il existe à l'évidence certains degrés de flexibilité contrôlée dans les systèmes centralisés ainsi que des éléments de flexibilité inspirés de la décentralisation. Le colloque a fait ressortir un nombre croissant d'expériences, parfois malheureuses, concernant la manière d'aborder la flexibilité et les problèmes et questions qui lui sont liés.

Le cadre analytique utilisé par Murlis (*voir chapitre 9*) -- le cycle de maturité de la politique de rémunération -- fait ressortir que les systèmes traditionnels de rémunération dans le secteur public correspondent au "stade de la vieillesse" de ce cycle. La conclusion à en tirer, dans le cas des nombreux services publics désireux de transformer leur gestion, est que ce stade est inacceptable et coûteux pour ceux qui y restent. A l'évidence, cela n'est pas entièrement vrai de pays comme la France et l'Allemagne qui, comme le fait valoir Meurs (*voir chapitre 4*) tout en admettant l'existence de pressions en faveur du changement, se caractérisent par la stabilité, le maintien d'une approche centralisée permettant une gestion rationnelle et objective de l'avancement, et par l'utilisation de la rémunération du service public comme facteur de contrôle macro-économique. Le Japon a été également cité au nombre des pays ayant un système centralisé fonctionnant bien et où la réforme n'est pas à l'ordre du jour. En revanche, les systèmes salariaux en quasi-révolution dans des pays tels que la Nouvelle-Zélande et la Suède semblent beaucoup plus proches du "stade de la régénération" décrit au chapitre 9 avec une profonde remise en question des valeurs et pratiques traditionnelles et une volonté de prendre de gros risques pour accroître la flexibilité.

La notion de cycle de maturité de la politique de rémunération a été jugée utile pour examiner ce qui se passe et les changements probables à attendre -- mais, en réalité, il existe une ligne de continuité entre la tradition et le nouveau. Cette continuité a plusieurs dimensions :

- centralisation --> décentralisation progressive ;
- progression classique fondée sur le service --> mise en oeuvre progressive de la rémunération liée à la performance ;
- relativités internes gérées --> adaptation plus grande et plus spécifique au marché.

Selon les réalités politiques, philosophiques et économiques de chaque pays, l'évolution le long de cette chaîne continue s'effectue à des rythmes différents pour des raisons tout à fait diverses. Il est cependant possible de situer approximativement les pays à certains paliers entre les systèmes "traditionnelles" à une extrémité et, à l'autre, les systèmes hautement expérimentaux.

A l'extrémité plus traditionnelle de cette chaîne, on trouve des pays comme l'Allemagne et le Japon qui sont fortement centralisés, avec des systèmes relativement peu flexibles de rémunération ou de gestion des carrières. Cependant, le système allemand prévoit des dispositions particulières pour les postes difficiles à pourvoir et pour les domaines d'un coût élevé, en même temps qu'une certaine souplesse pour la classification des postes au niveau des échelons d'entrée. Le système japonais, lui, comporte des indemnités et des primes régionales, et autorise une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les échelons et la classification. La France se situe aussi à cette extrémité relativement traditionnelle, avec un système très centralisé de fixation de la rémunération et une grille des salaires rigoureuse et fondée sur la classification des postes. Cependant il existe des possibilités de négocier des mesures spéciales pour des groupes spécifiques, et il existe toute une série de primes individuelles en fonction de la localité, des pénuries du marché, du contenu des tâches et d'autres facteurs. Enfin certaines expériences très originales de rémunération de groupe se sont développées dans certains segments de la fonction publique. L'Autriche, l'Italie et la Grèce appartiennent aussi à cette extrémité traditionnelle. L'Italie se caractérise par un degré plus poussé de décentralisation pour les négociations, mais tous ces pays envisagent des réformes. Le Canada reste attaché à la négociation centralisée des salaires mais les structures de rémunération ont été simplifiées et pour les cadres supérieurs, le salaire est envisagé sous l'angle de la rémunération totale (c'est-à-dire l'ensemble constitué par le salaire et les avantages accessoires), le secteur public se référant pour comparaison aux bonnes pratiques du secteur privé mais sans naturellement chercher à être l'élément moteur du marché.

Les Pays-Bas s'orientent vers une décentralisation de la fixation des salaires fondée sur les principaux sous-secteurs du secteur public, et ils ont profondément modifié le système de rémunération depuis la fin des années 80, notamment en introduisant la rémunération liée aux performances et en apportant des éléments de flexibilité afin d'adapter les salaires aux pressions du marché pour des qualifications spécifiques. Les États-Unis se situent encore au milieu de cette chaîne ; ils ont mis en place au début des années 80 un système de rémunération liée à la performance pour les cadres supérieurs mais ils semblent déterminés à aller plus avant dans la voie de la flexibilité. Le Danemark a adopté récemment une politique de décentralisation progressive de la fixation des salaires à l'intérieur de règles précises qui permettent aux organismes de fixer simplement les salaires en fonction de leurs besoins de recrutement et de maintien des effectifs et de verser des rémunérations liées aux performances. La Finlande et la Norvège s'orientent aussi vers une détermination décentralisée de la rémunération et vers un assouplissement des structures salariales.

A l'extrémité plus flexible et, pourrait-on dire, plus risquée de cette chaîne, viennent l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suède ; plusieurs de ces pays ont maintenant pris des dispositions pour la décentralisation des négociations salariales et pour la délégation de la responsabilité des questions salariales aux différents départements ministériels et agences, mesures qui sont peut-être irréversibles et qui, en tout cas, tracent le cadre d'action pour de nombreuses années à venir.

Les mesures susceptibles d'être prises pour accroître la flexibilité ne concernent pas seulement la rémunération. Certaines se rapprochent de la rémunération (les Pays-Bas ont recours à des primes modiques qui ne sont pas versées en numéraire) ou viennent s'ajouter au salaire (en Australie et au Canada, gestion des carrières fondée sur l'amélioration des compétences personnelles).

On peut aussi songer à des mesures visant à récompenser l'amélioration de performances collectives (expériences en cours dans certains ministères français et systèmes expérimentaux de partage des gains introduits dans certains organismes au Royaume-Uni et aux États-Unis). En France et en Allemagne, on a le sentiment que les systèmes de promotion et les échelons de carrière offrent des possibilités -- encore largement inexploitées -- d'accroître la flexibilité. Dans les Nouvelles-Galles-du-Sud, en Australie, l'accent est mis, pour les échelons supérieurs de la fonction publique, sur une augmentation de la mobilité entre les secteurs privé et public, sur l'amélioration de l'état d'esprit et du sentiment d'engagement, et sur la création, pour les échelons supérieurs de la hiérarchie, d'un cadre se rapprochant de celui qui existe dans les grandes sociétés privées bien gérées. On privilégie donc beaucoup plus la qualité du cadre de travail, la reconnaissance des qualités personnelles, les contrats individuels, une rémunération raisonnablement compétitive au sommet de la hiérarchie -- y compris un ensemble d'avantages souples. Il existe donc d'amples possibilités d'innovation dans ce domaine. Mais, il n'est pas toujours facile de trouver d'autres approches de flexibilité salariale dans un environnement soumis à la surveillance étroite du public et au contrôle des coûts.

Conditions préalables à l'accroissement de la flexibilité

La mise en œuvre d'une flexibilité accrue fait intervenir à la fois des facteurs politiques et des facteurs de gestion. Les gouvernements attachés au libre jeu de l'économie de marché et à la réduction des interventions étatiques chercheront presque inévitablement à assouplir les modalités de gestion du secteur public et à accentuer les principes du management. Les exemples cités par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Suède vont certainement dans ce sens. L'expérience de ces pays montre toute l'importance de la préparation des gestionnaires du service public aux rôles et responsabilités nouveaux qu'ils doivent assumer. La discussion sur les approches du Danemark, des États-Unis et de la Suède, et sur l'expérience du service national de la santé du Royaume-Uni ont mis en évidence la nécessité de considérer les meilleures voies pour familiariser les gestionnaires à la flexibilité des salaires.

Les participants de plusieurs pays ont indiqué qu'il était difficile de persuader les gestionnaires de se prévaloir pleinement de la flexibilité salariale et qu'une certaine opposition au changement se manifestait. Ces difficultés semblent tout particulièrement tenir au fait que les gestionnaires répugnent à s'occuper de la gestion des performances, tant au niveau de l'ensemble de l'organisation qu'au niveau individuel. Il a été souligné que la solution de ces problèmes ne se réduit pas simplement à une question de formation des gestionnaires : d'importants efforts sont nécessaires pour modifier la culture de gestion. Cependant, il a été également reconnu que la mise en œuvre effective de la flexibilité a été entravée par d'autres facteurs tels que la limitation des ressources, l'application simultanée de toute une série de réformes de gestion, l'opposition locale du personnel et des syndicats et les tensions entre les organismes centraux de gestion et les organismes d'exécution,

Les participants à ce colloque qui représentent les syndicats du secteur public se sont faits l'écho de ces préoccupations. Ils ont également insisté sur la nécessité de mettre en place des mécanismes permettant la participation des salariés, ainsi que sur celle d'assurer la formation à la fois des gestionnaires et des délégués syndicaux avant l'introduction des flexibilités salariales.

L'importance de disposer de critères clairement définis permettent de mesurer les performances des agents et d'objectifs clairement définis pour ce qui est des résultats escomptés et de comportements attendus des agents ainsi que la nécessité de traiter avec beaucoup de soin les questions touchant la flexibilité ont été soulignées par de nombreux participants -- en particulier au moment du débat sur la rémunération liée aux performances. **Au** cours de ce débat il a été noté que les éléments de ce qui constitue une bonne performance dans le cas de tel ou tel groupe de salariés n'apparaissent pas toujours avec clarté au stade de la mise en œuvre, On considère que cela traduit en partie l'absence d'objectifs clairs au niveau de l'organisation.

Il ressort de la discussion sur la rémunération liée à la performance que celle-ci sera d'autant plus facile à mettre en pratique et mieux acceptée que certaines conditions préalables seront réunies, notamment :

- la clarté des performances que la rémunération est supposée récompenser et la place de cet aspect dans la gestion de la fonction publique ;
- la transparence des éléments constitutifs d'une "bonne" performance, qu'il s'agisse de résultats mesurables ou de comportements de nature à améliorer la prestation des services ;
- la clarté en ce qui concerne les récompenses qui s'attachent à une bonne performance ;
- l'engagement des gestionnaires aux échelons les plus élevés à une culture d'amélioration des performances et une volonté d'appliquer par eux-mêmes les procédés et systèmes nécessaires à cette fin ;
- des dispositifs de gestion des performances qui, en **plus** des évaluations et du versement des salaires, prévoient aussi la planification des performances et la gestion et le perfectionnement continu des performances ;
- des moyens d'évaluation assurant que **tous** exécutants acceptables et/ou compétents ont le sentiment que leur contribution a été reconnue et récompensée, non seulement sous l'angle de la rémunération mais aussi dans le cadre de travail plus général ;
- des investissements dans la formation et le perfectionnement visant à permettre à toutes les personnes concernées à travailler efficacement les systèmes de rémunération liée à la performance et à développer les compétences indispensables à des **fin**s d'avancement de carrière ;
- une communication efficace explicitant le fonctionnement des mécanismes, les avantages à en attendre et les actions positives qui seront prises pour les cas de performances inférieures aux normes ;
- l'engagement de faire en sorte que **les** mécanismes et systèmes seront évalués et adaptés au fur et à mesure que les circonstances changeront et que de nouvelles théories verront le jour sur les approches les plus efficaces.

En pratique, les systèmes de rémunération liée aux performances n'ont **pas** su remplir ces conditions préalables dans le secteur public et les participants appartenant à un large éventail de pays ont fait état de résultats qui laissent beaucoup à désirer. Les problèmes soient souvent liés, semble-t-il, à la gestion des dispositifs plutôt qu'à leurs caractéristiques techniques, et tiennent principalement à une normalisation et un contrôle excessifs de la part des organes centraux, à une gestion médiocre des notations du personnel et à la répartition des récompenses.

Arguments en faveur d'un ralentissement des réformes

Les forces jouant en faveur de l'adoption d'une attitude plus prudente à l'égard de la flexibilité salariale sont liées à quelques-uns des facteurs macro-économiques esquissés plus haut. On craint que les mesures de maîtrise des coûts ne soient plus difficiles à appliquer dans une fonction publique de type "éclatée", avec des systèmes de rémunération décentralisés, même si cette crainte n'est étayée par aucune preuve évidente et même si un contrôle budgétaire étroit, comme en Nouvelle-Zélande, peut minimiser les problèmes. Mais d'autres considérations entrent également en jeu. Les pays favorables au maintien de dispositions salariales centralisées, relativement uniformes, tendent à avoir du secteur public une vue plus monolithique que les pays ayant opté pour des systèmes **plus** souples. La mobilité et l'équité interne (définie en pratique comme l'uniformité) figurent au nombre des principaux arguments avancés contre la flexibilité, et les motivations tendent à être considérées dans une perspective à long terme liée à la gestion des carrières et à la sécurité de l'emploi. Des points de vue ont été exprimés dans ce sens, par exemple, par des participants français, allemands et japonais. Les préoccupations, très réelles, concernant l'aptitude de la direction à appliquer équitablement ces flexibilités nouvelles, si elles ne sont **pas** un argument en faveur de l'immobilisme, ont certainement incité **de** nombreux participants à insister sur la nécessité de gérer soigneusement le rythme de changement. En pratique, cependant, l'expérience de maints pays donne à penser que les fonctionnaires, lorsqu'on leur présente un modèle nouveau et anticipant sur l'avenir, même si ce modèle est entaché de certaines incertitudes, se montrent peut-être plus prompts à réagir aux améliorations qualitatives de manière plus positive et novatrice qu'ils ne l'auraient eux-mêmes cru possible dans "l'ordre ancien".

Principaux enseignements dégagés du colloque

En rassemblant les conclusions de ce colloque, on s'aperçoit que certains points de caractère général se retrouvent dans tout ce qui a **été** dit ci-dessus. Le constat qui s'est imposé à l'issue de trois jours de débats est qu'il n'existe pas de solutions aisées ni de réponses passe-partout. La rémunération ne peut être opérationnelle si elle est déconnectée des autres systèmes d'organisation et de gestion ; les solutions purement technique, même très élaborées, vont probablement échouer.

Les pays de l'OCDE sont encore sur la courbe d'apprentissage

Aucun des pays ayant rendu compte de son expérience concrète ne croit avoir atteint le stade d'une stabilité à long terme de son système de rémunération. Nous sommes à une époque d'expérimentation et de changement, d'avances et de retraits tactiques, d'enseignements tirés d'initiatives qui ne produisent pas tout à fait les résultats ou les comportements escomptés. Il est souvent arrivé que les objectifs du changement soient contradictoires entre eux. Comme l'ont remarqué plusieurs participants les réformes salariales ne font rien à eux seuls. Bien gérés, ils peuvent concourir à infléchir le comportement **des** organisations. Ils peuvent certes aider à engager des personnes difficiles à recruter, les plus brillantes et les meilleures dans une spécialité, et à les conserver -- même en période de compressions. Ils peuvent aussi être un facteur d'équité entre les

niveaux de rémunération et les niveaux de vie dans des localités différentes. Cependant, ils sont beaucoup plus difficiles à utiliser en tant que mécanismes permettant de réduire les coûts et il existe peu d'exemples portant à croire que ces mesures sont payantes à court terme. Par ailleurs, la souplesse supplémentaire de gestion induite par les flexibilités salariales peut, s'il y a des abus, aller à l'encontre de l'efficacité du reste du système de gestion. Plusieurs participants ont insisté sur la nécessité de faire une distinction entre les différents objectifs de flexibilité et les instruments de rémunération qui y sont associés.

On doit s'attendre à un dysfonctionnement majeur si des incohérences, des mesures discriminatoires et une intégration insuffisante de la gestion et de la rémunération des performances, en démotivant le personnel, gênent la réalisation de l'objectif qu'un service s'est fixé. Des garde-fous s'imposent pour empêcher une telle situation et des problèmes particuliers apparaissent lorsqu'il s'agit de gérer les attentes en ce qui concerne à la fois la rémunération individuelle au rendement et les droits à bénéficier à d'autres flexibilités salariales.

La vague inexorable de la réforme des systèmes de rémunération du secteur public -- la valeur de l'expérience partagée

Quoi qu'il en soit, le mouvement de réforme, amorcé dès le début des années 80 dans quelques pays de l'OCDE, semble appelé à durer. Comme le débat l'a confirmé, il reste d'un caractère hétérogène. Dans des pays comme la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suède qui sont les plus avancés sur la voie de la réforme, les prochaines étapes se rapprocheront peut-être des pratiques qui se développent dans des branches d'activité nouvellement privatisées, comme les télécommunications, les compagnies aériennes, la fourniture d'électricité et d'autres. Les obstacles à cette émulation seront cependant toujours le coût -- parce que la plupart des organismes nouvellement privatisés qui cherchent à éviter de se laisser enfermer dans les structures salariales et les systèmes de carrière du service public, n'ont pas manqué de fonds pour investir dans la recherche de nouvelles modalités. Dans le cas des pays qui se situent à l'autre extrémité de la chaîne évoquée ci-dessus, il s'agit peut-être non pas d'apporter des changements sous tous azimuts mais d'effectuer des ajustements spécifiques, sélectifs, pour faire face à des pressions aiguës, par exemple des pénuries de personnel qualifié sur certains marchés précis.

Il est en tout cas évident qu'il y a beaucoup à apprendre en communiquant et en partageant ces expériences. Des initiatives prises dans un pays feront souvent écho à d'autres confrontés à des pressions similaires. Le temps d'apprentissage sera peut-être plus court pour les pays qui s'engageront après d'autres dans certaines voies de réforme et nombre de difficultés pourraient être évitées s'il existait des lieux permettant un débat franc et ouvert sur les problèmes au fur et à mesure qu'ils apparaissent.

La flexibilité n'est pas une fin en soi

Nous avons déjà insisté sur le fait que la plupart des participants pensent que la flexibilité salariale ne produira pas d'elle-même des résultats. La flexibilité salariale devra être considérée et

gérée dans le contexte de changements organisationnels plus vastes et être intégrée à d'autres systèmes de gestion. Les remarques faites par des participants venus d'Australie, du Danemark, de Finlande, des Pays-Bas et d'autres pays, qui s'orientent vers des dispositions salariales plus souples, ont fait ressortir que les changements sont étroitement et inextricablement liés à toute une série de réformes des systèmes de gestion des ressources humaines et financières. Plusieurs participants ont fait allusion aux problèmes qui risquent de surgir lorsqu'on essaie de greffer les flexibilités salariales aux systèmes de la fonction publique qui ne donnent pas aux gestionnaires des moyens d'action dans d'autres sphères. Les systèmes de rémunération doivent être agencés de manière à permettre et soutenir les changements nécessaires et bien conçus du secteur public et ils doivent aussi montrer qu'ils produisent des résultats. Dans cet ordre d'idées, des participants australiens et grecs ont insisté sur la nécessité de réformes salariales débouchant sur le développement de qualifications et compétences requises ainsi que sur des améliorations dans les pratiques du travail, tandis qu'un participant français a fait valoir l'importance qu'il y a à adapter les flexibilités salariales à l'objectif d'une meilleure orientation du secteur public sur la notion de service.

Un participant venu des États-Unis a évoqué un travail de recherche montrant que 80 pour cent des gestionnaires du service public étaient favorables à la formule de la rémunération liée à la performance mais que, une fois celle-ci mise en pratique, la satisfaction s'effritait, parce que beaucoup de ceux qui espéraient une forte reconnaissance financière ne l'avaient pas reçue. C'est là un exemple éloquent de la nécessité de **gérer** les attentes des employés afin d'éviter **la** désillusion -- et les surcoûts -- lorsque la flexibilité est instituée. L'expérience d'un système de rémunération liée à la performance s'est révélée coûteuse à la fonction publique fédérale aux États-Unis du fait de la dérive vers le haut de la notation des performances qui, en s'accumulant, a tiré plus de fonctionnaires qu'on ne le prévoyait vers le sommet de des grilles de salaire et il n'y a pas eu d'améliorations prouvées des performances. C'est là un problème qui se pose constamment dans nombre de systèmes de rémunération liée à la performance dans le secteur privé comme dans le secteur public.

Les discussions ont également montré que les flexibilités salariales locales, en particulier pour faire face à des pénuries de personnel qualifié, ne sont pas non plus en soi un remède aux problèmes de recrutement et de maintien des effectifs. Ce n'est que si le travail est jugé intéressant et stimulant, et/ou que si l'employeur jouit d'une cote élevée, que les améliorations salariales pourront contribuer à faciliter les recrutements dans un marché du travail tendu. Ceux qui ont le sentiment de faire partie des "ressources humaines rares" tendent à rechercher un modèle de satisfaction de l'emploi plutôt qu'une simple récompense financière. Ils se placeront donc dans une perspective à assez long terme pour déterminer ce qui leur apportera les plus grandes satisfactions personnelles, la motivation et les perspectives de carrière étant au nombre des éléments pris en compte.

Les écarts géographiques de rémunération sont-ils réellement significatifs ?

Les écarts géographiques de rémunération ne semblent pas avoir de raison d'être lorsque les conditions économiques et les marchés du travail ne présentent pas de fortes différences entre les régions et les localités. Ils ont certainement **peu** d'intérêt dans les petites économies homogènes. Cependant, lorsque les travaux de recherche font apparaître des différences importantes (ce qui est

le cas, par exemple, aux États-Unis où la loi de 1990 sur la comparabilité de la rémunération des employés fédéraux prévoit officiellement des rémunérations fixées localement), les taux locaux ont leur place, même s'ils sont surtout pratiqués pour pourvoir des postes faisant l'objet d'un recrutement local ou pour compenser des coûts de vie plus élevés. Ils ont toutefois peu d'intérêt pour les titulaires des postes supérieurs ou pour les spécialistes dont le recrutement et l'avancement sont régis par des règles nationales. Dans les pays qui sont les plus en pointe sur le plan de la flexibilité, on attache plus d'importance aux écarts de salaire correspondant à des spécialités particulières, au versement de salaires privilégiés en rémunération d'emplois soumis à des pressions sur le marché du travail ainsi qu'à des formes plus souples de progression des salaires (larges bandes de salaires, par exemple) conçues pour faciliter le changement,

Les pénuries de personnel qualifié et la concurrence du secteur privé -- questions touchant la comparabilité

A mesure que la rémunération devient plus hétérogène et que l'indexation des salaires perd du terrain dans le secteur public, les questions touchant la concurrence avec le secteur privé, même à l'extrémité la plus basse de l'ensemble du marché des rémunérations, ont pris une importance croissante dans de nombreux pays. Ces questions s'inscrivent dans le débat plus vaste sur les mécanismes appropriés de détermination de la rémunération dans le secteur public et sur la place que devraient occuper les comparaisons avec le secteur privé. Aux échelons supérieurs du secteur public, des questions qui n'ont rien à voir avec le débat général sur la comparabilité de la rémunération se posent. Elles concernent la rémunération que la société devrait accorder à ses plus hauts fonctionnaires dans un environnement dans lequel l'écart entre les rémunérations du secteur public et du secteur privé s'élargit par l'attribution d'actions et par des incitations financières pratiquées par le secteur privé.

Les statistiques relatives aux variations des prix et des gains sont des critères inadaptés pour expliquer ce qui se passe sur tous les marchés des salaires qui, même en période de récession, peuvent connaître des pénuries pour certaines qualifications particulières. En règle générale, ces indices ne tiennent pas compte des avantages accessoires et des éléments de rémunération autres que le salaire de base. La validité des comparaisons salariales est également limitée par les tendances cycliques des données réunies au moyen d'enquêtes sur les salaires ainsi que par les différences existant entre les secteurs public et privé sur le plan de la structure des professions. L'exécution d'enquêtes sérieuses sur la qualité, offrant des données suffisamment nombreuses et fiables sur les pratiques du secteur privé, est un exercice coûteux et laborieux qui est loin d'être une pratique universelle parmi les pays de l'OCDE. Mais les pays se caractérisent visiblement par des degrés divers d'intérêt et de sensibilisation à la réalisation effective de comparaisons avec les concurrents du secteur privé dans le but d'étayer les négociations collectives et de gérer les différentiels de salaires.

Quelques pays, le Royaume-Uni par exemple, qui se fondent sur diverses enquêtes salariales prenant en compte tous les éléments de la rémunération et sur des recherches réalisées à la demande d'instances chargées des études salariales, partent de l'hypothèse qu'il est possible de faire, pour la plupart des emplois de la fonction publique, des comparaisons acceptables soit avec des emplois

comparables soit avec des emplois de portée équivalente (mesurée par une forme ou une autre d'évaluation des tâches jugée acceptable par la direction et par les syndicats). La question est donc non pas de savoir s'il convient ou non de recourir à des comparaisons salariales mais de savoir comment les exploiter au mieux pour identifier les domaines qui sont soumis à des pressions du marché ou qui surpayent leurs effectifs de personnel, et comment interpréter les modifications de la composition des éléments de la rémunération aux fins de l'élaboration de la politique salariale dans le secteur public. D'autres pays, comme la Nouvelle-Zélande, ont renoncé aux enquêtes salariales. La difficulté qu'il y a à trouver des éléments de comparaison valables a conduit Katz et Krueger (*voir chapitre 3*) à suggérer l'utilisation d'indicateurs du marché du travail tels que les taux de candidatures et la rotation d'effectifs comme base pour les ajustements de salaires. Les démarches de ce genre ont peu de chances d'être adoptées dans des pays comme le Japon où les enquêtes salariales font partie intégrante du processus de fixation des rémunérations, ou comme l'Australie et le Canada qui ont l'habitude d'utiliser de moyens éprouvés pour établir des concordances entre les emplois, et de faire des comparaisons sur la base de la rémunération totale. De plus, elles sont inadaptées lorsque les pouvoirs publics "font" le marché (sont en situation de monopsonie) ou lorsque des transferts interviennent sur les marchés du travail internes. Quels que soient les mécanismes appliqués dans les différents pays, l'accent tend à être mis de plus en plus sur la compétitivité et non sur la comparabilité, étant bien entendu que le secteur public ne devrait pas être l'élément moteur du secteur privé.

L'incidence de la décentralisation sur la flexibilité

La plupart des pays qui ont opté pour plus de décentralisation sont indiscutablement parvenus à un degré plus élevé de flexibilité salariale. De nouveaux systèmes et structures de rémunération correspondant mieux aux besoins des organismes et des unités séparées se sont affermis et s'adaptent aux exigences locales. Cependant, la décentralisation a été abordée en général avec une certaine prudence, lorsque de nouvelles infrastructures de rémunération et de gestion se sont révélées indispensables pour appuyer la flexibilité. Elle a aussi souvent mis à rude épreuve les ressources que la direction et les syndicats ont dû investir pour répondre aux demandes nouvelles. Le débat a cependant montré que la fixation décentralisée des salaires dans des pays comme la Nouvelle-Elande, le Royaume-Uni et la Suède apporte apparemment davantage de flexibilité au niveau local que ne le font les négociations salariales nationales menées sous le feu des projecteurs politiques. La décentralisation tend aussi à un degré plus poussé de responsabilisation locale concernant les décisions salariales, l'objectif étant d'arriver à des résultats mieux ciblés et à insuffler aux gestionnaires locaux le sentiment qu'ils sont les maîtres du système de rémunération.

Cependant, le processus de décentralisation a soulevé des questions de caractère plus fondamental. Selon certains participants, il va à l'encontre des valeurs du service public dont procèdent les systèmes de prestation de services (par exemple, services sociaux, éducation, police) conçus pour assurer l'égalité et limiter les risques d'arbitraire. Cependant, les pays favorables à la décentralisation estiment que la fourniture de services fiables et normalisés ne passe pas forcément par l'uniformisation de rémunération et des autres conditions d'emploi. Des systèmes de rémunération plus différenciés peuvent intégrer une rétribution de la normalisation des services et d'autres valeurs souhaitables. Des inquiétudes ont également été exprimées à l'idée que la décentralisation puisse

entraver la gestion des carrières et les mouvements de personnel d'un organisme à un autre, avec éventuellement des effets négatifs sur les valeurs partagées par l'ensemble du secteur public et sur la qualité du service. Cet aspect n'a peut-être pas d'importance lorsque la mobilité est encore très faible ou n'a joué qu'un rôle marginal dans l'efficacité globale. Il n'en demeure pas moins que l'Australie, parce qu'elle craignait les effets à long terme sur l'amélioration des compétences et sur la souplesse de l'organisation du travail au sein de la fonction publique, a opté pour le maintien d'un ensemble homogène de conditions de rémunération et d'emploi qui constitue l'épine dorsale des dispositions décentralisées relatives à la rémunération.

Rallier une adhésion au changement -- questions individuelles et collectives

Les commentaires de nombreux participants ont fait ressortir les problèmes associés à la mise en œuvre de quelques-uns des éléments d'une flexibilité accrue dans un climat fréquemment caractérisé par des incertitudes et un sentiment de méfiance. Les hommes politiques, les employeurs et les syndicats ont tous un rôle décisif à jouer dans le développement de la flexibilité et ils auront inévitablement des préoccupations divergentes.

Pour **les** hommes politiques, **ce qui** importe souvent est que des changements, des réductions de coût et des gains d'efficacité interviennent rapidement dans la vie d'une administration. Les dirigeants ont des préoccupations à plus longue échéance : préserver la cohésion, le renouvellement des ressources, la maîtrise des coûts et la durabilité des services fournis. Ils insistent sur le fait qu'il faut du temps pour mettre en place les nouvelles compétences de gestion et stratégies de rémunération sur lesquelles l'organisation doit prendre appui pour évoluer. Il faut que soit établi entre les approches individuelle et collective de la rémunération un équilibre propre à préserver de bonnes relations de travail tout en favorisant un relèvement des normes de résultats et des améliorations dans la prestation des services publics. De nouvelles théories doivent souvent être élaborées en ce qui concerne la participation des salariés et la gestion (ainsi que la rémunération) des contributions en équipe.

En matière de flexibilité, les syndicats doivent se préoccuper du pouvoir d'achat et de la qualité de la vie de travail de leurs membres. Ils s'inquiètent surtout d'une déperdition des sauvegardes et même de la prévisibilité dont s'accompagnent les systèmes de rémunération centralisés et ils s'interrogent sur l'aptitude de la direction à prendre des décisions salariales équitables, cohérentes et acceptables. Problème peut-être plus grave encore, la délégation de pouvoirs peut bouleverser les relations et les pratiques dans le domaine des négociations. Les stratégies de négociation doivent forcément changer et les poids relatifs des parties dans les négociations peuvent nécessiter des ajustements impliquant un temps d'adaptation. Par ailleurs, certains éléments de flexibilité, par exemple l'introduction de contrats personnels et de la rémunération liée à la performance, apparaissent comme une tentative délibérée de personnalisation des relations entre employeurs et employés et peuvent affaiblir la représentation syndicale. C'est ce qui semble s'être passé aux États-Unis et au Royaume-Uni, mais dans des pays comme le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, ces problèmes constituent une menace moindre pour les syndicats de la fonction publique étant donné le cadre des consultations et la participation des syndicats à la prise des décisions salariales.

Pour s'engager dans ces voies séparées, il faut une bonne connaissance des questions complexes en jeu. Négocier le changement exige une vision stratégique des objectifs à atteindre à longue échéance. Pour aboutir, la réforme doit être fondée sur une nouvelle philosophie salariale clairement définie. L'utilisation de cadres conceptuels positifs pour rallier l'adhésion au changement, comme l'approche du "nouveau professionnalisme" décrite par des participants australiens, qui tend à "tirer le meilleur parti possible des nouvelles pratiques de gestion tout en essayant de moderniser les valeurs traditionnelles et de les maintenir", pourrait se révéler en dernière analyse **plus** rentable que les initiatives plus fragmentaires ou antinomiques.

Une communication efficace est critique

En liaison avec la nécessité de susciter un sentiment d'adhésion à la flexibilité, il est impératif de mettre en place une stratégie propre de communication sur ces questions, et cela dès les premiers instants. Les flexibilités salariales s'accompagnent de nombreux messages contradictoires et il faut se préoccuper de la manière dont ces messages sont émis et reçus. Il faut donner des assurances au moment où des explications détaillées sont fournies sur la manière dont l'équité (notion également à expliciter) sera protégée ainsi que sur les aspects tels que "l'égalité des chances" qui peuvent apparaître comme menacés. Sous sa forme la plus achevée, cette communication suppose un degré beaucoup plus poussé de participation des salariés aux initiatives nouvelles. Elle appelle aussi des explications franches lorsque les initiatives ne produisent pas les résultats escomptés. Reconnaître qu'il existe des difficultés peut souvent faciliter la solution constructive des problèmes.

Gérer le rythme du changement

C'est là un problème bien réel et pressant si l'on en juge par le nombre de références aux changements qui ont été effectués, peut-être de manière hâtive, pour respecter des calendriers politiques, et à en juger aussi d'après l'écho positif aux observations sur la nécessité de gérer le rythme du changement. Chercher à appliquer rapidement et, parfois, de manière superficielle, les pratiques hardies du secteur privé peut souvent se révéler être un exercice stérile. La dimension même du service public et les impératifs en matière de comptes à rendre plaident à l'encontre de tout changement précipité. Par ailleurs, imiter le secteur privé n'est en rien un gage de flexibilité optimale.

Un aspect critique réside dans la nécessité de mettre au point des systèmes de rémunérations capables de s'adapter à des circonstances différentes. Il devrait être possible à la fois de mettre en place des systèmes aptes à évoluer avec le changement et de les supprimer sans difficulté lorsqu'ils ne sont plus nécessaires. Cela dépend de la manière dont les systèmes sont mis en œuvre, de la nature des négociations et de la communication, ainsi que de la manière dont les attentes touchant la permanence sont prises en compte. Les parties du service public qui s'efforcent d'adopter le modèle de "l'organisation ouverte à l'apprentissage" (c'est-à-dire une organisation dans laquelle le changement est fréquent mais intervient par une série de paliers transitoires procédant d'une philosophie d'amélioration continue) réussiront plus facilement à s'adapter et à évoluer **que** celles qui suivent une démarche plus rigide. Un autre aspect a trait à la nécessité de modifier les systèmes de rémunération pour qu'ils accompagnent en les appuyant les autres changements apportés à la

gestion du service public. Les réformes salariales ne devraient pas être trop en avance ou trop en retard.

Suivi et évaluation -- une composante essentielle du progrès

Étant donné la nature et le coût de bon nombre des flexibilités salariales évoquées au cours du colloque, il est quelque peu surprenant de constater combien ont été rares les évaluations faites au moment du lancement des initiatives ou par la suite. Bien peu nombreux sont les services publics qui ont entrepris des recherches pour comprendre les tenants et les aboutissants des flexibilités salariales. Font exception les évaluations régulières de la rémunération liée à la performance réalisées aux Etats-Unis et, plus récemment, au Danemark, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas. Ces exercices ont donné de précieux éléments d'information sur le fonctionnement des mesures de flexibilité. Les constatations tirées des résultats d'analyses statistiques et de recherches sur l'attitude des salariés sont parfois dérangeantes. Mais leur examen rigoureux et détaillé fournit des indications utiles sur les possibilités d'amélioration. Par exemple, ces résultats ont clairement montré que la réussite des mesures de flexibilité salariale dépend tout autant de la manière dont elles sont gérées que des caractéristiques techniques des systèmes et processus administratifs qui les sous-tendent. Par exemple, les évaluations fondées sur la perception qu'ont les salariés de l'efficacité de la rémunération liée à la performance sont souvent axées de manière plus critique sur les "modalités" du processus et sur l'aptitude de la direction à fixer des objectifs crédibles ou à faire des évaluations des performances défendables et cohérentes que sur la "nature" des résultats. Il est rare que des pressions s'exercent véritablement en faveur d'un renoncement aux mesures de flexibilité salariale, encore que certains arguments puissent être exprimés avec force en faveur de la nécessité d'évolutions et d'améliorations.

Note

1. Les auteurs remercient ceux qui ont contribué à ce volume et qui, avec plusieurs autres participants au colloque, ont apporté des commentaires et des suggestions utiles sur une version précédente de ce rapport.

Bibliographie

SILVESTRE, J.J., Éd. (1993), *La régulation des salaires dans le secteur public : essai de comparaison internationale*, BIT, Genève (à paraître).

ÉGALEMENT DISPONIBLES

Etudes sur la gestion publique : Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique (1990) (42 90 01 2) ISBN 92-64-23353-9	FF90	£11.00	US\$19.00	DM35
Evolutions dans la gestion publique : Examen 1990 (1990) (42 90 03 2) ISBN 92-64-23437-3	FF130	€16.00	US\$28.00	DM50
Évolutions dans la gestion publique. 1991 : Mise à jour (1991) (42 91 01 2) ISBN 92-64-23546-9	FF90	€1.00	US\$21.00	DM3.5
Les Traitements du privé pour le public : Rémunération liée à la performance pour les cadres de la fonction publique. Série Études sur la gestion publique (1993) (42 92 02 2) ISBN 92-64-23823-9	FF120	£20.00	US\$28.00	DM49

*Prix de vente au public dans la librairie du siège de l'OCDE.
LE CATALOGUE DES PUBLICATIONS de l'OCDE et ses suppléments seront envoyés
gratuitement sur demande adressée soit à l'OCDE, Service des Publications,
soit au distributeur des publications de l'OCDE de votre pays.*

**MAIN SALES OUTLETS OF OECD PUBLICATIONS
PRINCIPAUX POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

ARGENTINA - ARGENTINE

Carlos Hirsch S.R.L.
Galería Güemes, Florida 165, 4° Piso
1333 Buenos Aires Tel. (1) 331.1787 y 331.2391
Telefax: (1) 331.1787

AUSTRALIA - AUSTRALIE

D.A. Information Services
648 Whitehorse Road, P.O.B 163
Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03) 873.4411
Telefax: (03) 873.5679

AUSTRIA - AUTRICHE

Gemld & Co.
Graben 31
Wien I Tel. (0222) 533.50.14

BELGIUM - BELGIQUE

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202
B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69/538.08.41
Telefax: (02) 538.08.41

CANADA

Renouf Publishing Company Ltd.
1294 Algoma Road
Ottawa, ON K1B 3W8 Tel. (613) 741.4333
Telefax: (613) 741.5439

stores:

61 Sparks Street
Ottawa, ON K1P 5R1 Tel. (613) 238.8985
211 Yonge Street
Toronto, ON M5B 1M4 Tel. (416) 363.3171
Telefax: (416) 363.59.63

Les Éditions La Liberté Inc.

3020 Chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418) 658.3763
Telefax: (418) 658.3763

Federal Publications Inc.

Suite 103, 388 King Street W
Toronto, ON M5V 1K2 Tel. (416) 581.1552
Telefax: (416) 581.1743

Les Publications Fédérales

1185 Université
Montréal, QC H3B 3A7 Tel. (514) 954.1633
Telefax: (514) 954.1635

CHINA - CHINE

China National Publications Import
Export Corporation (CNPIEC)
16 Gongti E. Road, Chaoyang District
P.O. Box 88 or 50
Beijing 100704 PR Tel. (01) 506.6688
Telefax: (01) 506.3101

DENMARK - DANEMARK

Munksgaard Export and Subscription Service
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148
DK-1016 København K Tel. (33) 12.85.70
Telefax: (33) 12.93.87

FINLAND - FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, P.O. Box 128
00100 Helsinki
Subscription Services/Agence d'abonnements :
P.O. Box 23
00371 Helsinki Tel. (358 0) 12141
Telefax: (358 0) 121.4450

FRANCE

OECD/OCDE
Mail Orders/Commandes par correspondance:
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16 Tel. (33-1) 45.24.82.00
Telefax: (33-1) 45.24.81.76 or (33-1) 45.24.85.00
Telex: 640048 OCDE

OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE :

33, rue Octave-Feuillet
75016 Paris Tel. (33-1) 45.24.81.67
(33-1) 45.24.81.81

Documentation Française
29, quai Voltaire
75007 Paris Tel. 40.15.70.00

Gibert Jeune (Droit-Économie)
6, place Saint-Michel
75006 Paris Tel. 43.25.91.19

Librairie du Commerce International
10, avenue d'Iéna
75016 Paris Tel. 40.73.34.60

Librairie Dunod
Université Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Laure de Tassigny
75016 Paris Tel. (1) 44.05.40.13

Librairie Lavoisier
11, rue Lavoisier
75008 Paris Tel. 42.65.39.95

Librairie L.G.D.J. - Montchrestien
20, rue Soufflot
75005 Paris Tel. 46.33.89.85

Librairie des Sciences Politiques
30, rue Saint-Guillaume
75007 Paris Tel. 45.48.36.02

P.U.F.
49, boulevard Saint-Michel
75005 Paris Tel. 43.25.83.40

Librairie de l'Université
12a, rue Nazareth
13100 Aix-en-Provence Tel. (16) 42.26.18.08

Documentation Française
165, rue Garibaldi
69003 Lyon Tel. (16) 78.63.32.23

Librairie Decitre
29, place Bellecour
69002 Lyon Tel. (16) 72.40.54.54

GERMANY - ALLEMAGNE

OECD Publications and Information Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn 2 Tel. (0228) 959.120
Telefax: (0228) 959.12.17

GREECE - GRÈCE

Librairie Kauffmann
Mavrokordatou 9
106 78 Athens Tel. (01) 32.55.321
Telefax: (01) 36.33.967

HONG-KONG

Swindon Book Co. Ltd.
13-15 Lock Road
Kowloon, Hong Kong Tel. 366.80.31
Telefax: 739.49.75

HUNGARY - HONGRIE

Euro Info Service
POB 1271
1464 Budapest Tel. (1) 111.62.16
Telefax: (1) 111.60.61

ICELAND - ISLANDE

Mál Mog Menning
Laugavegi 18, Pósthólf 392
121 Reykjavik Tel. 162.35.23

INDIA - INDE

Oxford Book and Stationery Co.
Scindia House
New Delhi 110001 Tel. (11) 331.5896/5308
Telefax: (11) 332.5993
17 Park Street
Calcutta 700016 Tel. 240832

INDONESIA - INDONÉSIE

Pdii-Lipi
P.O. Box 269/JKSMG/88
Jakarta 12790 Tel. 583467
Telex: 62 875

IRELAND - IRLANDE

TDC Publishers - Library Suppliers
12 North Frederick Street
Dublin 1 Tel. (01) 874.48.35
Telefax: (01) 874.84.16

ISRAEL

Electronic Publications only
Publications électroniques seulement
Sophist Systems Ltd.
71 Allenby Street
Tel-Aviv 65134 Tel. 3-29.00.21
Telefax: 3-29.92.39

ITALY - ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1
50125 Firenze Tel. (055) 64.54.15
Telefax: (055) 64.12.57

Via Bartolini 29
20155 Milano Tel. (02) 36.50.83

Editrice e Libreria Herder
Piazza Montecitorio 120
00186 Roma Tel. 679.46.28
Telefax: 678.47.51

Libreria Hoepli
Via Hoepli 5
20121 Milano Tel. (02) 86.54.46
Telefax: (02) 805.28.86

Libreria Scientifica
Dott. Lucio de Biasio 'Aeiu'
Via Coronelli, 6
20146 Milano Tel. (02) 48.95.45.52
Telefax: (02) 48.95.45.48

JAPAN - JAPON

OECD Publications and Information Centre
Landic Akasaka Building
2-34 Akasaka, Minato-ku
Tokyo 107 Tel. (81.3) 3586.2016
Telefax: (81.3) 3584.7929

KOREA - CORÉE

Kyobo Book Centre Co. Ltd.
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon
Seoul Tel. 730.78.91
Telefax: 735.00.30

MALAYSIA - MALAISIE

Co-operative Bookshop Ltd
University of Malaya
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Malaysia Tel. 756.5000/756.5425
Telefax: 757.3661

MEXICO - MEXIQUE

Revistas y Periodicos Internacionales S.A. de C.V.
Florencia 57 - 1004
Mexico, D.F. 06600 Tel. 207.81.00
Telefax: 208.39.79

NETHERLANDS - PAYS-BAS

SDU Uitgeverij
Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA's-Gravenhage Tel. (070 3) 78.99.11
Voor bestellingen: Tel. (070 3) 78.98.80
Telefax: (070 3) 47.63.51

**NEW ZEALAND
NOUVELLE-ZELANDE**

Legislation Services
P.O. Box 12418
Thomdon, Wellington Tel. (04) 496.5652
Telefax: (04) 496.5698

NORWAY - NORVÈGE

Narvesen Info Center - NIC
Bertrand Narvesens vei 2
P.O. Box 6125 Etterstad
0602 Oslo 6 Tel. (022) 57.33.00
Telefax: (022) 68.19.01

PAKISTAN

Mirza Book Agency
65 Shahrah Quaid-E-Azam
Lahore 54000 Tel. (42) 353.601
Telefax: (42) 231.730

PHILIPPINE - PHILIPPINES

International Book Center
5th Floor, Filipinas Life Bldg.
Ayala Avenue
Metro Manila Tel. 81.96.76
Telex 23312 RHP PH

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
Apart. 2681
1200 Lisboa Tel.: (01) 347.49.82/5
Telefax: (01) 347.02.64

SINGAPORE - SINGAPOUR

Information Publications Pte. Ltd.
41, Kallang Pudding, No. 04-03
Singapore 1334 Tel. 741.5166
Telefax: 742.9356

SPAIN - ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros S.A.
Castelló 37, Apartado 1223
Madrid 28001 Tel. (91) 431.33.99
Telefax: (91) 575.39.98

Libreria Internacional AEDOS

Consejo de Ciento 391
08009 - Barcelona Tel. (93) 488.30.09
Telefax: (93) 487.76.59

Llibreria de la Generalitat

Palau Moja
Rambla dels Estudis, 118
08002 - Barcelona
(Subscriptions) Tel. (93) 318.80.12
(Publicacions) Tel. (93) 302.67.23
Telefax: (93) 412.18.54

SRI LANKA

Centre for Policy Research
c/o Colombo Agencies Ltd.
No. 300-304, Galle Road
Colombo 3 Tel. (1) 574240, 573551-2
Telefax: (1) 575394, 510711

SWEDEN - SUÈDE

Fritzes Information Center
Box 16356
Regeringsgatan 12
10647 Stockholm Tel. (08) 690.90.90
Telefax: (08) 20.50.21

Subscription Agency/Agence d'abonnements :

Wennergren-WilliamsInfo AB
P.O. Box 1305
171 25 Solna Tel. (08) 705.97.50
Téléfax : (08) 27.W.71

SWITZERLAND - SUISSE

Maditec S.A. (Books and Periodicals - Livres
et périodiques)
Chemin des Palettes 4
Case postale 266
1020 Renens Tel. (021) 635.08.65
Telefax: (021) 635.07.80

Librairie Payot S.A.

4, place Pépinière
CP 3212
1002 Lausanne Tel. (021) 341.33.48
Telefax: (021) 341.33.45

Librairie Unilivres

6, rue de Candolle
1205 Genève Tel. (022) 320.26.23
Telefax: (022) 329.73.18

Subscription Agency/Agence d'abonnements :

Dynapresse Marketing S.A.
38 avenue Vibert
1227 Carouge Tel.: (022) 308.07.89
Telefax : (022) 308.07.99

See also - Voir aussi :

OECD Publications and Information Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn 2 (Germany) Tel. (0228) 959.120
Telefax: (0228) 959.12.17

TAIWAN - FORMOSE

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.
9th Floor, No. 118, Sec. 2
Chung Hsiao E. Road
Taipei Tel. (02) 391.7396/391.7397
Telefax: (02) 394.9176

THAILAND - THAÏLANDE

Suksit Siam Co. Ltd.
113, 115 Fuang Nakhon Rd.
Opp. Wat Rajbopith
Bangkok 10200 Tel. (662) 225.9531/2
Telefax: (662) 222.5188

TURKEY - TURQUIE

Kültür Yayınları Is-Türk Lid. Sti.
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat 13
Kavaklıdere/Ankara Tel. 428.11.40 Ext. 2458
Dolmabahçe Cad. No. 29
Besiktas/Istanbul Tel. 260.71.88
Telex: 43482B

**UNITED KINGDOM - ROYAUME-UNI
HMSO**

Gen. enquiries Tel. (071) 873 0011
Postal orders only:
P.O. Box 276, London SW8 5DT
Personal Callers HMSO Bookshop
49 High Holborn, London WC1V 6HB
Telefax: (071) 873 8200

Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol, Edinburgh, Manchester

UNITED STATES - ÉTATS-UNIS

OECD Publications and Information Centre
2001 L Street N.W., Suite 700
Washington, D.C. 20036-4910 Tel. (202) 785.6323
Telefax: (202) 785.0350

VENEZUELA

Libreria del Este
Avda F. Miranda 52, Aptdo. 60337
Edificio Galipán
Caracas 106 Tel. 951.1705/951.2307/951.1297
Telegram: Libresté Caracas

Subscription to OECD periodicals may also be placed through main subscription agencies.

Les abonnements aux publications périodiques de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des principales agences d'abonnement.

Orders and inquiries from countries where Distributors have not yet been appointed should be sent to: OECD Publications Service, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de distributeur devraient être adressées à : OCDE, Service des Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

07-1993

FLEXIBILITÉ DES RÉMUNÉRATIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Les systèmes de rémunération du secteur public sont en cours d'évolution dans de nombreux pays de l'OCDE, souvent après des décennies de stabilité. Les réformes entreprises visent à répondre à toute une série d'impératifs politiques et économiques, notamment la nécessité de maîtriser les coûts salariaux, la volonté de mettre en place des systèmes tenant mieux compte de la situation du marché du travail, et les efforts déployés pour instaurer de nouvelles méthodes de gestion dans le secteur public. La nécessité d'introduire davantage de flexibilité dans les systèmes de rémunération constitue un thème essentiel que l'on retrouve dans toutes les réformes. Dans la pratique, la notion de flexibilité des rémunérations recouvre un ensemble très divers de processus nouveaux allant des négociations salariales décentralisées aux systèmes de rémunération liée aux performances et aux différenciations des rémunérations en fonction de la situation géographique.

Ce volume, établi à partir des actes d'un colloque qui s'est tenu à l'OCDE, présente une série d'analyses très diverses concernant la signification réelle de la notion de flexibilité des rémunérations, sa mise en œuvre progressive dans différents pays et dans différentes parties du secteur public et les résultats qu'elle permet d'obtenir. Réunissant des communications de praticiens du secteur public et de spécialistes des rémunérations et des relations professionnelles, cette publication vise à tirer les enseignements de l'expérience acquise afin de contribuer à orienter les évolutions futures dans ce domaine important et sensible des politiques publiques.



(4293022) UHX
ISBN 92-64-23949-9