

Fonction publique : un rapport préconise l'abolition des primes à la performance

Pour la fondation Terra Nova, il faut résoudre la « crise de motivation » des agents en leur permettant de changer plus facilement de fonctions.

D'ici à la fin du mois de juin, le gouvernement devrait dévoiler sa politique de ressources humaines à l'égard des agents employés par l'Etat. Manuel Valls l'avait annoncé, le 2 novembre 2015, alors qu'il s'exprimait devant les directeurs d'administration centrale, à Paris. Le premier ministre veut notamment que soit promue la « culture managériale » dans les services. Une préoccupation qui est au cœur du rapport présenté, jeudi 21 janvier, par la fondation Terra Nova, un cercle de réflexion réputé proche de la « deuxième gauche ».

Intitulé « Où va le management public? », ce document d'une cinquantaine de pages, rédigé par l'économiste Maya Bacache-Beauvallet, peut être lu comme une réponse, en creux, au ministre de l'économie, Emmanuel Macron, qui avait déclaré, en septembre 2015, que le statut des fonctionnaires n'est plus « adéquat » pour certaines missions.

Depuis une dizaine d'années, la France, tout comme d'autres pays de l'OCDE, a tenté de moderniser l'action publique en changeant les méthodes de gestion appliquées aux personnels de l'Etat. Or, rappelle Maya Bacache-Beauvallet, l'approche retenue a souvent consisté à jouer sur la rémunération des personnels et leurs effectifs: gel du point d'indice (qui sert de référence pour calculer le traitement de base des agents), développement des primes liées à la performance, non-remplacement de la moitié des fonctionnaires partant à la retraite (durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy)...

Cette stratégie, guidée par des considérations budgétaires et inspirée des méthodes du privé, a échoué: « On n'a pas fait d'économies réelles et on a un peu plus démotivé les agents », estime l'auteure du rapport.

« Des primes inutiles ou démotivantes »

A l'appui de son propos, elle cite notamment un sondage Edenred-Ipsos montrant que le baromètre de satisfaction parmi l'ensemble des fonctionnaires « est au plus bas depuis 2009 ». « A la question de savoir ce qui permettrait d'augmenter la motivation au travail, la perspective d'évolution est la première réponse pour près de 30% des répondants », rapporte Maya Bacache-Beauvallet (la rémunération n'étant citée que par 3% des personnes interrogées).

Contrairement à une idée reçue, les incitations salariales n'ont pas forcément pour effet de rendre plus efficaces les agents. « Un rapport de l'OCDE en 2009 rappelle que les primes à la performance sont souvent soit inutiles soit démotivantes », écrit l'économiste. A tel point que l'organisation internationale a préconisé « un arrêt » de ces dispositifs.

Dans le cas de la France, l'introduction dans la fonction publique d'éléments de rémunération variable, corrélés au « rendement » des personnels, a « déstabilisé les motivations et les valeurs d'égalité » auxquelles les agents sont attachés, d'après Maya Bacache-Beauvallet.

Parallèlement, les grilles salariales dans la fonction publique « se sont resserrées » et tassées vers le bas: la rémunération d'un grand nombre d'agents a progressé moins vite que le smic si bien qu'elle a eu tendance à se rapprocher du salaire minimum. « Face à cette déstructuration, aucun nouveau modèle n'a été proposé, déplore l'auteure du rapport. C'est pourquoi il est urgent de redonner du sens à la gestion des ressources humaines pour remotiver les fonctionnaires et améliorer l'attractivité de ces carrières. »

Sortir du schéma binaire

Redonner du lustre aux métiers du public s'avère d'autant plus nécessaire que les administrations vont être confrontées au «défi du renouvellement dans les années qui viennent»: 31% des agents avaient plus de 50 ans en 2013, un pourcentage encore plus élevé si on ne s'intéresse qu'à ceux employés dans les collectivités locales (43%).

Deux discours s'affrontent pour sortir de cette «crise de motivation», selon Maya Bacache-Beauvallet. L'un s'arc-boute sur le statu quo. L'autre vise à mettre fin au système de la carrière pour le remplacer par une «fonction publique d'emploi» qui «s'apparente» au modèle en vigueur dans le privé (l'employeur recrutant directement sur un poste précis et pouvant mettre fin au contrat de travail).

Il faut sortir de ce schéma binaire et «emprunter une troisième voie», recommande l'auteure du rapport. Cela implique, selon elle, d'«accompagner les agents dans leur désir de mobilité fonctionnelle et d'évolution de carrière». Une plus grande attention doit, dans cette optique, être accordée aux actions de formation continue et aux bilans de compétences.

300 corps dans la fonction publique

Autre préconisation, plutôt audacieuse: la fusion des corps, ces ensembles de fonctionnaires, soumis à un statut particulier, au sein desquels ceux-ci progressent et font carrière. A l'heure actuelle, il y en a un peu plus de 300 dans la fonction publique d'Etat. Une telle «multiplicité» complique les changements d'affectation, relève Maya Bacache-Beauvallet, même si chaque agent «peut être en détachement dans des fonctions ouvertes à d'autres corps» que le sien.

Si les corps étaient supprimés – à l'exception de quelques-uns sur des missions régaliennes (armée, magistrature...) –, cela «permettrait une réelle mobilité et des carrières plus motivantes au sein de la fonction publique». Mais l'auteure du rapport a conscience que cette solution est difficile à mettre en œuvre, notamment parce qu'elle se heurte «à la logique de protection des grands corps» (conseillers d'Etat, ingénieurs des ponts, etc.). Une logique dans laquelle se retrouvent bon nombre de décideurs publics puisqu'ils sont eux-mêmes issus de ces filières.