

Réforme de la fonction publique et introduction de la rémunération liée aux performances en Italie

Edoardo Ongaro, Nicolas Bellé

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2009/4 n° 132 , PAGES 817 À 839
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460154

DOI 10.3917/rfap.132.0817

Date de mise en ligne : 12/03/2010

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2009-4-page-817?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE ET INTRODUCTION DE LA RÉMUNÉRATION LIÉE AUX PERFORMANCES EN ITALIE ¹

Edoardo ONGARO

Nicola BELLÉ

*Université Bocconi et SDA Bocconi
School of management*

*Université Bocconi et SDA Bocconi
School of management*

Résumé

Cet article entend donner un aperçu des réformes de la fonction publique qui sont intervenues en Italie depuis le début des années 1990. Ces réformes, introduites notamment pour améliorer la performance de l'action publique, ont profondément affecté les relations entre les fonctionnaires et les élus. L'introduction de la rémunération liée aux performances illustre ce phénomène. Cet article propose d'examiner à la fois les problèmes de mise en œuvre d'une telle rétribution de la performance et les conditions de son efficacité. Il en tire des leçons pour la réforme de la fonction publique dans d'autres pays.

Abstract

– *Civil service reform and the introduction of performance-related pay* – *The paper examines the process of personnel reform in Italy since the beginning of the 1990s. An interpretation of the extensive changes that have occurred in Italy is proposed, based on the analysis of the dynamics of the relations between elected and tenured officials (“the public service bargain”). The second part of the paper considers a specific but highly influential type of reform : performance-related pay. Problems and conditions for its effectiveness are examined, and lessons for would-be reformers in other countries are drawn.*

L'examen des réformes intervenues dans la réglementation de la fonction publique et dans la gestion de son personnel peut s'ouvrir par un constat que nul ne conteste : des changements ont eu lieu en Italie et ils ont été importants. La situation qui prévalait au début des années 1990 en matière de statut du personnel public et, plus généralement, dans les relations entre fonctionnaires et élus politiques, a fait place à un ensemble de

1. – Cet article est le fruit du travail conjoint des auteurs ; toutefois, dans la version finale, les sections 1, 3, 4 et 6 ont été rédigées par Edoardo Ongaro ; Nicola Bellé a rédigé les sections 2, 5 et les tableaux.
- Article traduit par Dominique Jeannerod.

dispositions qui s'en écartent très significativement. Depuis le début des années 1990, la réglementation sur la fonction publique a été modifiée à trois reprises, pour ne mentionner que les modifications majeures, tandis que d'autres changements de portée plus limitée se sont produits tout au long de ces deux décennies. En outre, au moment où cet article est mis sous presse, une autre réforme aux objectifs ambitieux est en cours. Et ce ne sont pas « seulement » les règles qui ont changé : comme le montre le présent article, les changements dans la réglementation ont eu des effets sur le fonctionnement « réel » du système, même si, dans une large mesure, ces effets n'ont pas été ceux qui avaient été escomptés et d'autres types de conséquences, voulues ou non, ont largement dépassé ce qui était juridiquement prescrit par les textes en cause.

Cet article poursuit plusieurs objectifs. Il entend, premièrement, donner un aperçu des réformes de la fonction publique qui sont intervenues en Italie depuis le début des années 1990 et décrire la trajectoire globale empruntée par la réforme du statut du personnel, avec ses variations, ses zigzags, ses bonds de géant dans une direction, suivis de retours vers des territoires déjà connus.

Deuxièmement, cet article revient sur la question déjà largement débattue de savoir si les règles du jeu gouvernant les relations entre les fonctionnaires et les politiques ont changé en raison des réformes. L'argument selon lequel un changement radical des règles du jeu a eu lieu en Italie a été présenté par le professeur Sabino Cassese dans cette *Revue* ².

Troisièmement, l'article examine un élément particulièrement caractéristique de la réforme du statut du personnel, en l'occurrence la rémunération liée aux performances. La rémunération liée aux performances peut être définie comme la « rétribution dépendant des performances qui est allouée à des personnes et / ou à des groupes, soit sous la forme d'une augmentation permanente de leur traitement de base, soit en tant que prime » ³. Les partisans de la rétribution de la performance se fondent principalement sur deux théories : la théorie des attentes et la théorie du renforcement. La théorie des attentes conjecture que les individus sont d'autant plus motivés à produire un effort qu'ils pensent que cet effort augmentera leurs chances d'obtenir un résultat qu'ils souhaitent ⁴. Le lien fait entre gratification financière et haute performance doit conduire les fonctionnaires à travailler davantage, si les conditions suivantes sont réunies : (a) si les employés de la fonction publique tablent sur le fait qu'un effort supplémentaire leur permettra d'améliorer leurs performances ; (b) s'ils jugent que, dans l'organisme où ils travaillent, les performances sont mesurées de manière juste et fiable ; (c) s'ils croient que leur rémunération sera réellement accrue en fonction de leur performance et (d) ; s'ils apprécient les récompenses financières. La théorie du renforcement inscrit la relation entre la performance et la rémunération dans le cadre de l'approche de la modification du comportement organisationnel ⁵. Récompenser les performances élevées (le comportement cible) par des incitations financières (la méthode de la motivation) devrait favoriser le développement de l'orientation vers les résultats chez les employés. La théorie du renforcement postule que les comportements individuels sont façonnés par leurs conséquences ⁶. Les individus ont

2. Cassese (Sabino), « Le nouveau régime de la haute fonction publique en Italie : une modification constitutionnelle, *Revue française d'administration publique*, n° 104, 2002, p. 677.

3. Perry (James L.), Engbers (Trent A.) & Jun (So Yun), « Back to the Future ? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence », *Public Administration Review* 69 (1), 2009, p. 42.

4. Vroom (Victor H.), *Work and motivation*, New York, Wiley, 1964.

5. Stajkovic (Alexander D.) & Luthans (Fred), « A meta-analysis of the effects of organizational behavior modification on task performance », *Academy of Management Journal* 40 (5), 1997, 1122-49.

6. Trevino (Linda K.), « Ethical Decision Making in Organizations : A Person-Situation Interactionist Model », *Academy of Management Review*, 11 (3), 601-617.

tendance à réitérer des comportements qui dans leur expérience ont généré des conséquences qu'ils souhaitent et à éviter les comportements qui ont généré des conséquences déplaisantes.

Nous traiterons en premier lieu de manière descriptive la question de l'étendue du domaine de la rémunération liée aux performances (dans quelle mesure a-t-elle été adoptée par les institutions gouvernementales italiennes ?). Comme nous le verrons, la rémunération liée aux performances n'a été mise en œuvre que dans une mesure très limitée, ce qui conduit à s'interroger sur les causes d'un si faible degré d'application (qu'est ce qui explique l'adoption de la rémunération liée aux performances par les institutions gouvernementales italiennes ?) ; la littérature sur la question sera passée en revue dans le but de trouver des explications à ce phénomène lequel est répandu également au-delà des frontières italiennes, si l'on en juge par l'abondance des études faisant état soit de non-application, soit d'applications très partielles de la rémunération liée aux performances dans d'autres systèmes politiques. L'article procédera ensuite de manière plus interprétative et abordera la question de l'impact de la rémunération liée aux performances ; nous envisagerons, plus précisément, la question de l'impact sur la motivation de la présence officielle de dispositions de rémunérations liées aux performances d'une part, et la rapporterons d'autre part aux limites qui entourent *de facto* l'application de ces mécanismes, répondant ce faisant à la question ainsi posée : comment la motivation des fonctionnaires s'est-elle ressentie de la rémunération liée aux performances ? Quelles tentatives d'explication / quelles propositions est-il possible de formuler à ce sujet ?

L'argument principal de cet article est que les réformes de la fonction publique ont introduit un « potentiel »⁷ pour davantage de prise en compte des performances et plus de souplesse dans l'emploi des ressources dans la fonction publique, et qu'on trouve aujourd'hui un éventail plus large de compétences, notamment en matière de gestion, dans le secteur public italien. Ce potentiel est toutefois resté en grande partie inutilisé ou a été vidé de sa substance (quoiqu'il y ait d'importantes exceptions). Pourquoi en a-t-il été ainsi ? La réponse la plus simple est que l'ensemble des conditions dans lesquelles les réformes de la gestion du personnel ont eu lieu n'étaient pas favorables au déploiement d'un tel potentiel et que les actions menées par certains acteurs clés n'étaient parfois pas suffisantes pour que le potentiel introduit par ces réformes puisse être exploité. Malgré cela, et dans un certain sens à cause de cela, des enseignements utiles peuvent être tirés, en France et dans d'autres pays, de l'expérience italienne de la réforme du statut du personnel du secteur public.

LA TRAJECTOIRE DE LA RÉFORME DU STATUT DU PERSONNEL PUBLIC EN ITALIE

La fonction publique italienne a connu depuis le début des années 1990 un mouvement de réformes radicales, inspirées des principes de la Nouvelle gestion publique⁸. Les réformes managériales ont investi tous les niveaux de gouvernement :

7. Sur l'utilisation de la notion de « potentiel » en sciences sociales, cf. Bardach (E.), *Getting Agencies to Work Together*, Washington : Brookings Institution Press, 1998.

8. Hood (Christopher), « The New Public Management in the 1980s : variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), 1995, 93-109.

l'État, les régions, les provinces et les municipalités⁹. L'image des employés de l'administration a longtemps été caractérisée par un stéréotype d'inefficacité, d'inefficience, d'excès de bureaucratie et de mauvaises performances. Les réformes visaient à accroître la responsabilisation, la réactivité, la motivation et la productivité des fonctionnaires en alignant la gestion des ressources humaines dans les organismes publics sur les pratiques du secteur privé¹⁰. Adoptant de nombreuses dispositions qui avaient essaimé dans le monde entier au cours des trois dernières décennies, les réformes de la fonction publique italienne sont comparables à celles qui ont été entreprises dans la majorité des pays de l'OCDE¹¹.

Première phase : la première privatisation

Le gouvernement dirigé par Carlo Azeglio Ciampi a adopté en 1993, sur délégation du Parlement, un ample dispositif de réformes de la fonction publique. Le décret-loi 29/93, qui avait été initié et promulgué par le précédent gouvernement Amato, suivait les orientations définies par la loi 421/92 de délégation, qui visaient principalement à réduire les dépenses du gouvernement.

La réforme de 1993, qui doit beaucoup à l'ancien ministre de la fonction publique Sabino Cassese, a en partie étendu aux fonctionnaires l'application des dispositions du droit du travail. Ce qu'on appelle la première privatisation laissait de côté certaines catégories d'employés de l'État, par exemple les dirigeants généraux, les juges, les procureurs, le personnel militaire, la police, les diplomates et les préfets. Le décret-loi 29/93 a établi un système de négociation collective à deux vitesses, toujours en place au moment où cet article est mis sous presse. Les administrations publiques ont été regroupées en douze secteurs. Pour chaque secteur, deux conventions collectives de travail devaient être négociées au niveau national – une pour le personnel de direction et une pour le personnel non-dirigeant – entre les syndicats nationaux et l'*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile del pubblico Impiego (ARAN)*, à savoir l'agence publique qui représente les organismes du secteur public. Les conventions collectives nationales devaient être négociées tous les quatre ans, avec des ajustements intermédiaires des rémunérations au bout de deux ans. Ces conventions devaient fixer les règles générales de l'emploi public, telles que, par exemple, le nombre de catégories et de grades, la structure des rémunérations pour chaque grade et les procédures de négociation. Sur la base de conventions nationales, chaque administration devait négocier séparément pour le personnel de direction et pour les non-dirigeants des conventions collectives d'intégration avec les syndicats locaux. Les conventions d'intégration étaient également négociées tous les quatre ans, avec des ajustements intermédiaires des rémunérations au bout de deux ans. Il résulte de la première privatisation que la plupart des cadres de l'administration ne sont plus nommés par des actes de droit administratif, mais font l'objet de procédures d'embauche semblables à celles du privé.

Par ailleurs, le décret-loi 29/93 s'est efforcé d'établir une distinction plus claire entre la politique et l'administration. D'une part, les autorités élues ont été chargées de fixer les objectifs stratégiques, d'allouer les ressources et d'évaluer le rendement des fonctionnaires

9. Valotti (Giovanni), *Management pubblico. Temi per il cambiamento*, Milano, Egea, 2005.

10. Ichino (Pietro), *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Milano, Mondadori, 2006.

11. Lah (Tae-Joon), & Perry (James L.), « The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries : A Tale of Two Paths to Reform », *Review of Public Personnel Administration*, 28 (3), 2008, 282-99.

ainsi que l'efficacité globale des politiques publiques. La réforme de 1993 a également institué des organes consultatifs (les *Servizi di Controllo Interno* – les services internes de contrôle – au niveau de l'État et les *Nuclei di Valutazione* – les unités d'évaluation – au niveau régional et local), devant être créés au sein de chaque organisme en vue d'assister les élus dans l'exercice de leurs fonctions d'évaluation du rendement des cadres. D'autre part, les fonctionnaires ont été chargés de veiller à gérer de manière efficace et effective les ressources qui leur étaient allouées par les élus pour atteindre les objectifs fixés ; seuls les fonctionnaires ont reçu la compétence pour signer avec des tiers des contrats qui engageaient l'administration.

En outre, la réforme de 1993 visait à aplanir les hiérarchies au sein de l'administration et à réaménager l'organisation de ses personnels selon un principe d'homogénéité fonctionnelle. Le décret 29/93 a, par exemple, remplacé l'ancienne classification des agents de direction de l'État en trois catégories par un système à deux niveaux qui distingue entre les cadres généraux (c'est-à-dire premier niveau) et les cadres non-généraux (c'est-à-dire deuxième niveau). Des règles différentes ont été prévues pour chaque catégorie. Pour l'une et l'autre catégorie, des arrêtés ministériels établissent l'objet de la nomination ; la rémunération des cadres non-généraux était fixée par le contrat de travail, alors que pour les cadres généraux, elle continuait d'être déterminée par la loi. Aux niveaux régional et local, tous les cadres ont été inclus dans une catégorie unique fusionnant les deux niveaux précédemment en place.

Globalement, la réforme de 1993 visait à rapprocher l'administration publique des pratiques de la gestion privée. De nouveaux outils et de nouvelles techniques inspirés des principes de la gestion par objectifs ont été introduits auprès des organismes du secteur public afin d'y renforcer l'orientation vers la performance. D'une part, le domaine des systèmes de rémunérations liées aux performances a été considérablement élargi. D'autre part, des dispositions formelles permettant la rétrogradation ou le licenciement d'agents peu performants ont été introduits en plus des procédures déjà existantes de révocation en cas de malversations et de faute grave. Le décret-loi 29/93 et ses amendements ultérieurs établissaient notamment que les cadres de direction ne parvenant pas à atteindre leurs objectifs annuels seraient mutés à des postes différents ; de plus, dans le cas d'insuffisances répétées, les responsabilités de gestion devaient leur être retirées pour une période d'au moins deux ans¹² ; il revenait, en outre, à des conventions collectives de travail d'établir des procédures de licenciement en cas de faute grave dans la gestion. Il convient de noter, toutefois, que les dispositions formelles visant à sanctionner les agents obtenant de mauvais résultats n'ont jusqu'ici été que très rarement appliquées, se voyant essentiellement limitées aux cas de crime grave (tels que la corruption, active et passive), qui sont de toute façon punis par la loi pénale.

Deuxième phase : la seconde privatisation

Le gouvernement de centre gauche dirigé par Romano Prodi a adopté en 1997 un nouveau train de réformes de la fonction publique. La loi de délégation 59/97 visait à intensifier et à approfondir le processus de privatisation dans la voie fixée par la réforme de 1993 qui n'avait été que partiellement mise en œuvre. Le ministre de l'administration

12. Les cadres révoqués perdent tous les éléments de rémunération qui étaient attachés à leur emploi (la rémunération liée au poste et la rémunération au rendement), mais ils continuent à être rémunérés au traitement de base.

publique, Franco Bassanini¹³, a joué un rôle prééminent dans l'élaboration de la seconde privatisation.

Le paquet de réformes de 1998 qui a suivi la loi de délégation 59/97, a étendu l'application des règles du droit du travail à certaines des catégories qui en avaient préalablement été exclues, tels que par exemple, les cadres généraux de l'État. En outre, la seconde privatisation envisageait la création dans le secteur public d'un marché de l'emploi similaire à celui du privé. Pour atteindre cet objectif, une approche allant du sommet vers la base (*top-down*) a été adoptée au niveau de l'État. Afin d'accroître la mobilité horizontale, une grille interministérielle unifiée des rémunérations a été créée, en même temps qu'une base de données centralisée contenant le *curriculum vitae* de tous les dirigeants de l'État. La distinction entre cadres généraux et non-généraux a été partiellement abolie afin de favoriser la mobilité verticale. Des postes de direction ont été ouverts aux candidats extérieurs aux carrières publiques concernées issus soit du secteur privé, soit détachés d'autres organismes administratifs. Jusqu'à cinq pour cent des postes de direction pouvaient être pourvus par des contrats à durée déterminée¹⁴. La réforme a aussi assoupli les conditions d'ancienneté requises pour la titularisation dans des postes de direction en faveur des candidats ayant les qualifications adéquates, par exemple les titulaires d'un doctorat. L'essor au niveau infranational d'un marché du travail pour les dirigeants aligné sur le modèle du marché privé découle, lui, d'un processus ascendant (*bottom-up*). Peu de temps avant la seconde privatisation, la loi 127/97 a introduit la fonction de directeur général au niveau du gouvernement local, haut fonctionnaire placé au sommet de la machine administrative et qui est nommé par l'administration selon un contrat à durée déterminée expirant à la fin du mandat politique. Les institutions publiques et privées qui assurent la formation des dirigeants dans le domaine de la gestion publique ont joué un rôle pédagogique important dans la formation d'une nouvelle classe de gestionnaires de la ville.

La seconde privatisation cherchait à mieux expliciter la distinction entre politique et administration qui était restée assez floue après la première privatisation. D'un côté, la réforme a étendu l'autonomie de gestion au-delà de la gestion financière et de la gestion des ressources humaines, incluant la configuration de l'organisation au niveau micro et le pouvoir de nomination aux postes de niveau inférieur. D'un autre côté, la seconde privatisation a renforcé la responsabilité et la dépendance des dirigeants administratifs envers les élus. Pour accroître cette responsabilisation, le décret-loi 286/99 a radicalement réformé les procédures de contrôle interne.

La seconde privatisation a rendu temporaires toutes les missions de direction. Auparavant, les postes de direction étaient occupés pour une durée indéterminée, c'est-à-dire à vie. La réforme a établi que tout poste de gestion devait être occupé soit par un fonctionnaire titulaire s'y voyant affecté à titre temporaire, soit par un cadre non titulaire engagé pour un contrat à durée déterminée. Avant la privatisation, les fonctionnaires titulaires effectuaient d'ordinaire toute leur carrière dans le même poste, sauf s'ils étaient

13. Entre les deux périodes où il a été ministre au sein des gouvernements Prodi I (1996-98) et Amato II (2000-01), Franco Bassanini a également occupé les fonctions de sous-secrétaire du Conseil des ministres.

14. On ne dispose pas à l'heure actuelle de données fiables sur le taux de rotation des cadres non-titulaires recrutés par contrat à durée déterminée. Des relevés ponctuels suggèrent que les élus ont tendance à faire occuper les postes non permanents par des cadres qui leur sont très fidèles, ce qui a pour conséquence que le *turn-over* d'administrateurs non titulaires est susceptible d'être étroitement liée aux cycles politiques. Toutefois, des recherches quantitatives supplémentaires sont nécessaires.

promus¹⁵. Dorénavant, ils peuvent se voir réaffectés périodiquement à différents postes de direction, en fonction de leurs compétences et de leurs performances antérieures¹⁶. Avec la seconde privatisation, les missions de direction au niveau de l'État duraient de deux à sept ans. Aux niveaux régional et local, la durée des nominations était comprise dans une fourchette allant de deux ans à toute la longueur du mandat de l'administration concernée. Les cadres en fonction pouvaient être reconduits après évaluation positive de leurs performances. Les postes ne pouvaient désormais être ouverts que si celui qui l'occupait avait pris sa retraite, avait été rétrogradé ou avait été promu. Un système des dépouilles a été introduit pour les postes des cinquante-cinq plus hauts dirigeants de l'administration de l'État, qui sont rendus vacants dans une période de quatre vingt-dix jours suivant le vote de confiance du Parlement au nouveau gouvernement.

La seconde privatisation a précisé et harmonisé le système de négociation collective ; l'*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile del pubblico Impiego* en particulier s'est vu reconnaître plus d'autonomie. La réforme de 1998 a, en outre, poursuivi l'effort en vue de rendre les organismes publics moins hiérarchiques et plus souples ; les cadres de l'État ont, par exemple, été fusionnés en une catégorie unique, par contraste avec les deux niveaux existant précédemment. Un programme inédit de formation pour les agents publics a, par ailleurs, été lancé.

Troisième phase : le système des dépouilles

Au début des années 2000, la majorité de centre-droit dirigée par Silvio Berlusconi a adopté une réforme relativement ambitieuse de la haute fonction publique. La loi 145/2002 – qui faisait suite à un décret adopté par le gouvernement Berlusconi en 2001 – visait principalement l'administration d'État. Toutefois, la loi Frattini – du nom du ministre de l'administration publique qui l'a rédigée – a aussi entraîné des conséquences importantes au niveau infranational. D'un côté, la loi 145/2002 a renforcé certaines des dispositions qui avaient été introduites au cours de la décennie précédente. Premièrement, elle a étendu autant qu'il était possible de le faire les dispositions Bassanini visant à rendre les hauts fonctionnaires davantage responsables devant les élus. La réforme Frattini a, en particulier, considérablement élargi le système des dépouilles : toutes les nominations des plus hauts dirigeants ont été amenées à prendre fin automatiquement au bout des trois mois suivant le vote de confiance accordé à un nouveau gouvernement. En outre, la longueur minimale prescrite pour les nominations des dirigeants, auparavant fixée à deux ans, a été abrogée ; les engagements pour quelques mois, avec possibilité de renouvellement, sont devenus la norme¹⁷. La loi Frattini a aussi, allant dans le même sens que les deux privatisations, augmenté le nombre maximum de postes de direction au niveau de l'État pouvant être

15. Les cadres titulaires sont sélectionnés exclusivement par voie de concours publics et embauchés selon des contrats à durée indéterminée ; avant la seconde privatisation, l'approbation par le Conseil des ministres était en outre requise pour les cadres généraux de l'État.

16. Le salaire des cadres de direction se compose de trois éléments : le salaire de base, le salaire connexe lié au poste et les primes annuelles. Le salaire de base constitue l'élément fixe de la rémunération, qui est le même pour l'ensemble du personnel du même grade ; il est déterminé par des conventions de travail au plan national. Le salaire connexe lié au poste est un élément variable du salaire qui compense les tâches requises par chaque poste d'administration et qui est attribué indépendamment des performances tant que le gestionnaire occupe le poste. Les primes annuelles sont une composante variable du salaire, attribuée à la fin de chaque année et fondée sur l'évaluation des performances.

17. Trois ans plus tard, la loi 168/05 a fixé une durée de trois à cinq ans pour les cadres de niveau supérieur et intermédiaire.

remplis par des cadres non titulaires, fixant les plafonds à 10 % pour les directeurs généraux et à 8 % pour les cadres de deuxième niveau. Des dispositions facilitant le détachement ont également été introduites pour accroître la mobilité horizontale au sein de l'administration publique et entre les secteurs public et privé.

D'un autre côté, la loi Frattini a infléchi et partiellement remis en cause la trajectoire des réformes. Premièrement, elle a en effet rétabli la suprématie des actes administratifs déterminant les objectifs, le contenu et la durée des nominations sur les contrats individuels privés, dont le champ a été limité aux rémunérations. En outre, les possibilités d'accéder de l'extérieur à des postes de direction titularisés ont été considérablement réduites. De plus strictes conditions d'ancienneté ont été réintroduites. Au niveau de l'État, la loi Frattini a rétabli la bipartition entre cadres généraux et non généraux, alors que cette distinction avait précédemment été abrogée pour aplanir la hiérarchie. La grille unique interministérielle des rémunérations a également été abrogée. La Cour constitutionnelle a déclaré, en 2007, la loi 145/02 partiellement inconstitutionnelle.

Quatrième phase : la réforme de 2009

Une nouvelle réforme de la fonction publique – surnommée « réforme Brunetta », du nom du ministre de l'administration publique et de l'innovation – est en cours au moment où le présent article est rédigé. La majorité de centre-droit dirigée par Silvio Berlusconi a, en mars 2009, voté la loi de délégation 15/2009. En mai 2009, le Conseil des ministres a adopté un projet de décret d'application, qui est actuellement en discussion au sein des comités parlementaires compétents et au sein de la Conférence État-Régions, ainsi qu'au Conseil national de l'économie et du travail et auprès des autres parties prenantes.

D'une part, la réforme Brunetta renforce les dispositions antérieures qui visaient à développer l'orientation vers les performances au sein des organismes gouvernementaux. D'autre part, elle inverse partiellement le processus de privatisation. Les trois piliers déclarés de la réforme sont la mesure du rendement, la responsabilité (*accountability*) associée à la transparence, et la méritocratie. Le reste de cette section sera consacrée à la description de la conception de cette réforme, dont le processus de mise en œuvre n'a pas encore commencé au moment où cet article est achevé.

S'agissant de l'évaluation du rendement, la réforme prévoit un cycle de gestion de la performance, auquel toutes les administrations devront se conformer. Chaque année, avant la fin du mois de janvier, chaque organisme administratif devra adopter un plan énonçant des objectifs et des indicateurs de performance. Un rapport d'exécution mettant l'accent sur les performances devra être publié avant la fin du mois d'avril de l'année suivante. La performance sera évaluée à trois niveaux : pour l'organisme dans son ensemble, pour les équipes et les unités de travail et pour les individus.

La réforme vise à accroître la responsabilisation des agents publics en redéfinissant les contrôles dont ils font l'objet. Une Commission indépendante pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques sera instituée. Cette Commission est censée, à la fois, remplir une fonction de surveillance et fournir un soutien aux organismes administratifs dans la mise en place d'un cycle d'évaluation du rendement. Sa taille sera relativement restreinte, comparée à des organismes similaires dans d'autres pays, telle la Commission d'audit au Royaume-uni. La Commission sera administrée par un conseil de cinq membres et dirigée par un directeur général ; son personnel ne devra pas excéder trente personnes, qui seront soit détachés d'autres administrations gouvernementales, soit recrutés par des contrats à durée déterminée ; le nombre d'experts extérieurs et

de consultants ne peut pas dépasser dix. Le budget de la Commission sera de quatre millions d'euros et quatre millions d'euros supplémentaires seront mis à sa disposition pour la réalisation d'études. Un organe d'évaluation indépendant constitué de trois membres du corps sera institué dans chaque organisme ou pour chaque groupe de petits organismes ; l'organe d'évaluation sera chargé des activités de contrôle interne. Chaque administration devra mettre en ligne, dans une section facilement accessible de son site web, toutes les informations pertinentes sur la performance, les évaluations, les récompenses, *etc.*

La réforme vise à inciter les administrations à augmenter leurs performances grâce à des récompenses monétaires et non monétaires, éléments qui étaient déjà présents dans les précédentes réformes. Pour éviter une insuffisante différenciation entre les organismes et entre les agents, la réforme prescrit un système de classement obligatoire assorti de quotas. Chaque année, la Commission devra classer les administrations de l'État, par secteur et selon trois types de performances. Les financements de l'État dépendront de ces classements sectoriels fondés sur des critères définis par voie de négociations collectives. L'unité indépendante d'évaluation de chaque organisme sera de même chargée du classement des employés suivant trois niveaux de performance. Seuls un maximum de trente pour cent des agents pourront être inclus dans la catégorie la plus élevée et au moins cinquante pour cent du budget de la rémunération liée aux performances devra être réservé aux plus performants. Des incitations monétaires supplémentaires figurent dans le projet de décret d'application : la prime annuelle d'excellence, le prix de l'innovation, les augmentations au mérite et le prix de l'efficacité. La prime d'excellence sera décernée à un maximum de cinq pour cent des agents les plus performants. Un prix de l'innovation, dont le montant est équivalent à la prime d'excellence, sera décerné chaque année aux agents ayant réalisé le projet le plus novateur. Le fait d'être distingué comme exceptionnellement performant pendant trois années consécutives – ou cinq années au total – permettra d'obtenir une priorité pour les augmentations au mérite. Jusqu'à vingt pour cent des économies réalisées par la réduction des effectifs et par l'innovation seront redistribués aux employés directement concernés. La réforme vise à relier plus étroitement les performances à l'avancement professionnel : être performant pendant trois années consécutives – ou cinq ans au total – donnera une priorité pour les promotions. À côté des incitations, la réforme introduit des mesures plus sévères (telles que la rétrogradation et des cas de responsabilité pénale) pour décourager l'absentéisme et pour sanctionner le manque flagrant de zèle.

La réforme Brunetta prescrit d'accorder une autonomie plus grande aux cadres en matière de gestion des ressources humaines et de micro-organisation. Ces deux domaines échappent aux négociations collectives. En cela, la réforme va en partie à contre-sens de la trajectoire suivie par la privatisation et rétablit la suprématie de la loi au-dessus des contrats de travail. En même temps qu'ils obtiennent plus d'autonomie, les gestionnaires administratifs sont soumis à davantage de responsabilités. Une part de leur rémunération, qui ne pourra être inférieure à trente pour cent, dépendra de leur performance. Les responsables ne supervisant pas assez attentivement les employés dont ils ont la charge perdront jusqu'à quatre-vingts pour cent de leur rémunération liée aux performances. Les cadres gestionnaires pourront également être responsables du diagnostic et de la réduction des effectifs pléthoriques. Ils seront davantage impliqués dans le processus de la description des postes. Les promotions à des postes de direction générale au niveau de l'État se feront par concours publics. Les postes réservés au tour intérieur ne pourront pas excéder cinquante pour cent. Pour progresser sur l'échelle de leur carrière, les agents seront tenus de passer une période de six mois de travail à l'étranger, soit dans une organisation internationale, soit dans une administration de l'Union européenne ou d'un pays membre de l'Union européenne.

La réforme Brunetta modifie également le système des négociations collectives. Premièrement, le nombre de secteurs de l'administration concernés sera ramené de douze à deux. Deuxièmement, la durée des conventions collectives de travail sera réduite à trois ans et la mise à jour intermédiaire est abrogée.

Le tableau n° 1 récapitule l'évolution du cycle de la gestion des ressources humaines dans les institutions administratives italiennes au cours des deux dernières décennies

Tableau n° 1. L'évolution du cycle de la gestion des ressources humaines

	Avant les années 1990	Première privatisation	Seconde privatisation	Système des dépouilles	Réforme de 2009
Sélection	Concours publics	Sélection alignée sur le privé pour des postes à durée déterminée	Sélection alignée sur le privé pour un plus grand nombre de postes à durée déterminée (au niveau étatique jusqu'à 5 % des postes de direction)	Sélection alignée sur le privé pour un nombre élargi de postes à durée déterminée (au niveau étatique, 10 % de l'encadrement général et 8 % de l'encadrement non-général)	
Formation	Centrée prioritairement sur le droit administratif	Centrée sur la gestion	Programme de formation sans précédent à destination des agents publics, centré essentiellement sur les techniques de gestion Programmes de formation à la gestion publique proposés par des institutions publiques et privées		Accent mis sur la formation à la gestion Incitations aux expériences professionnelles trans-sectorielles Stages internationaux pour accéder aux emplois généraux au niveau étatique
Évaluation	Absence d'évaluation formelle	Système d'évaluation formelle pour la majorité des agents publics			Évaluation formelle des institutions et des individus Classement obligatoire assorti de quotas
Rémunération liée aux performances	Usage limité de la rémunération liée aux performances	Diffusion de programmes de rémunération liée aux performances mais défaut de différenciation	Poursuite de la diffusion de programmes de rémunération liée aux performances mais défaut de différenciation		Prescription d'un usage élargi de la rémunération liée aux performances, défaut de différenciation est traité, dans la réforme, par la création d'un système obligatoire de classements et de quotas

<p>Carrières et promotions</p>	<p>Système purement fondé sur la carrière Carrières par ascension lente le long des échelons de la hiérarchie Promotions fondées essentiellement sur l'ancienneté, mais avec une influence de considérations politiques Emploi à vie, haut niveau de stabilité et de sécurité</p>	<p>Système fondé sur la carrière intégrant le recrutement d'un nombre restreint de hauts-fonctionnaires au tour extérieur Réduction du nombre de niveaux hiérarchiques pour favoriser la mobilité verticale</p>	<p>Assouplissement des règles d'ancienneté requises pour les titulaires d'emplois de direction au profit des candidats qualifiés (p. ex., doctorats) Développement du marché des gestionnaires publics Nouvelle diminution du nombre des niveaux hiérarchiques pour favoriser la mobilité verticale Augmentation de la mobilité horizontale (p. ex. grille interministérielle unifiée des rémunérations et centralisation des CV)</p>	<p>Réduction des possibilités de mobilité verticale et horizontale dans l'administration d'État (p. ex. réinstauration de la distinction entre cadres généraux et non-généraux ; abolition de la grille unifiée interministérielle des rémunérations) Restauration des règles d'ancienneté requises pour les titulaires d'emplois de direction Davantage d'opportunités de carrières trans-sectorielles (mise en œuvre très limitée)</p>	<p>Exigences plus strictes de succès à des concours publics pour gravir les échelons de la carrière</p>
<p>Autonomie de gestion</p>	<p>Micro-gestion par les élus politiques</p>	<p>Distinction entre élus et gestionnaires publics Responsabilité pour la gestion des ressources humaine et par les dirigeants</p>	<p>Distinction plus claire entre élus et gestionnaires publics Responsabilité pour la gestion des ressources humaine et micro-gestion par les agents publics</p>		<p>Réaffirmation de l'autonomie de gestion en matière de gestion des ressources humaine et de micro-gestion</p>
<p>Nominations à des fonctions de direction</p>	<p>Suprémie du droit administratif</p>	<p>Contractualisation assortie de quelques exceptions (par exemple pour les cadres généraux)</p>	<p>Contractualisation étendue à des catégories précédemment exclues Système des dépouilles pour 55 hauts fonctionnaires de l'État (cadres généraux) pouvant être remplacés par le nouveau gouvernement dans une période de 90 jours Durée des fonctions : de 2 à 7 ans au niveau de l'administration étatique</p>	<p>Système des dépouilles : au niveau de l'État, toutes les nominations à des fonctions de direction générale prennent fin automatiquement dans les 90 jours d'un nouveau gouvernement Système binaire : acte administratif pour la nomination et contrat individuel établissant la rémunération Pas de durée minimum au niveau de l'État (durées minimum et maximum de nomination ont été réinstaurées par la loi 168/05 - au niveau de l'État, 3 à 5 ans</p>	
<p>Relations de travail</p>	<p>Suprémie du droit administratif Système mixte : négociation collective préliminaire suivie par un acte administratif unilatéral Système centralisé</p>	<p>Contractualisation Négociation collective à deux niveaux : conventions nationales et décentralisées</p>	<p>Approfondissement de la contractualisation et de la décentralisation</p>	<p>Dé-contractualisation pour les cadre de l'administration de l'État</p>	<p>Restauration de la suprémie de la loi sur les contrats de travail</p>

Si cette dernière réforme n'en est encore qu'au stade de la conception (et si ses effets restent difficiles à décrypter, ce qui explique qu'elle continue à être désignée simplement sous le nom de son promoteur), les autres réformes sont passées au stade de la mise en œuvre et ont déployé leurs effets. C'est l'analyse de ces effets que nous allons maintenant aborder.

LA POLITIQUE DE LA RÉFORME : LE NOUVEAU JEU ENTRE LES AGENTS PUBLICS ET LES ÉLUS

Quelles ont été les implications les plus profondes – s'il y en a eu – de la situation nouvelle créée par la superposition de réformes intervenues au fil des années ? La première démarche est d'examiner s'il y a eu de telles modifications plus profondes dans les rapports entre élus et administrateurs publics. Le sujet a été discuté ailleurs de façon diffuse¹⁸ et ne sera par conséquent que brièvement rappelé ici. Suivant l'approche proposée par les professeurs Christopher Hood et Martin Lodge¹⁹, nous empruntons le point de vue théorique de l'« entente de service public » (*public service bargain*), qui décrit les ententes explicites et informelles concernant les relations entre les représentants politiques et les hauts fonctionnaires dans un système public donné. Nous allons d'abord utiliser les instruments théoriques proposés par C. Hood et M. Lodge pour interpréter les transformations qui ont eu lieu à l'interface entre le niveau politique et l'administration en Italie, et discuterons ensuite à l'aide de ces instruments l'argument avancé par Sabino Cassese sur la « disparition » de la neutralité du service public en Italie.

L'« ancien accord » passé entre les élus et les fonctionnaires a été représenté (entre autres par Sabino Cassese²⁰ lui-même) comme une entente dans laquelle les agents titulaires de la fonction publique avaient obtenu la sécurité et la stabilité et étaient à l'abri des risques²¹ et du blâme²² « en échange de » leur exclusion du pouvoir (leur non participation aux stratégies politiques de fond, qui relevaient traditionnellement de la compétence des cabinets ministériels et au traitement des questions administratives sensibles politiquement, micro-gérées directement par les personnels ministériels) ainsi que de l'acceptation d'un faible niveau de rémunération, du moins en comparaison avec les salaires de leurs homologues du secteur privé. Selon les catégories proposées par Hood et Lodge pour l'analyse des secteurs publics britannique et allemand, la situation ancienne pouvait être décrite comme suit : les récompenses étaient faibles, mais la progression des rémunérations était prévisible ; les compétences requises pour les fonctionnaires tournaient pour l'essentiel autour de la capacité à traiter des cas individuels et à s'acquitter de la « paperasse », tandis que les compétences permettant de fournir des conseils stratégiques avaient une place marginale, puisque l'accès au pouvoir de décision politique était

18. Ongaro (Eduardo), *Public Management Reform and Modernization : Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Elgar, Cheltenham, 2009, voir notamment le chapitre 3.

19. Hood (Christopher), « Control, Bargains and Cheating », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2002, 12(3), 309-32 ; Hood (Christopher) and Lodge (Martin), *Politics of the Public Service Bargain*, Oxford, Oxford University Press, 2006 ; Lodge (Martin), « Public Service Bargains in British Central Government : Multiplication, Diversification and Reassertion ? », in Painter (Martin) and Peters (Guy) eds, *Tradition and Public Administration*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2009.

20. Cassese (Sabino), « Grandezze e miserie dell'alta burocrazia in Italia », *Politica del Diritto*, 1981, p. 220 et suivantes.

21. Dans les deux sens juridico-administratif et managérial.

22. À condition qu'ils respectent strictement des exigences formelles.

restreint²³ (les avis en matière de stratégie politique constituant un véritable domaine réservé des personnels des cabinets ministériels) ; le devoir de *loyauté* se caractérisait par une sorte de loyauté en série à l'égard des ministres successifs et n'impliquait pas un accès entier au plus haut niveau de la prise de décision politique.

Après les vagues de réformes des années 1990 et 2000, l'ancienne entente entre élus et fonctionnaires a fait place à un accroissement des pouvoirs de décision et à de meilleures rémunérations en contrepartie de l'instabilité, d'un degré plus élevé de risque et de la probabilité concrète de devoir supporter un blâme si les choses tournent mal. Dans les termes de C. Hood et M. Lodge, la récompense était (plus) élevée mais imprévisible (en particulier dans les positions les plus élevées) ; la compétence était axée sur les « compétences d'acheminement » (*delivery-type competences*), au sens de capacités à produire des services et des résultats prédéterminés et spécifiés pour chaque domaine de politique publique, et dans une certaine mesure, à fournir des avis politiques ; la loyauté était de plus en plus réservée à un parti ou à un groupe spécifique ou à un « patron politique » (« loyauté-personnelle ») dont la carrière du fonctionnaire est devenue de plus en plus dépendante ; encore qu'une perspective plus large semble montrer que les fonctionnaires continuent à témoigner leur loyauté aux gouvernements successifs en échange de la confirmation de leur nomination – l'alternance gouvernementale est restée très fréquente en Italie durant les années 1990 et 2000 – mais cette pratique s'est faite en partie au détriment de l'exercice effectif (de valeur très supérieure sur le plan juridique et formel) de l'autonomie de gestion.

Comment évaluer cette situation (chaque évaluation étant bien entendu intrinsèquement dépendante des valeurs et des critères de l'évaluateur) ? Un premier avis faisant autorité est celui de Sabino Cassese²⁴, pour qui de telles transformations signifient la « disparition » d'une fonction publique neutre en Italie (autrement dit, la fin d'une fonction publique fondée traditionnellement, depuis la constitution républicaine, sur la fidélité à la Constitution de la part des fonctionnaires), parce que la nouvelle réglementation place la bureaucratie sous la domination du gouvernement du jour. Selon cet argument, un tel processus a été encore renforcé par le fait que, dans une période historique (les années 1990) de rétrécissement du secteur public corrélativement à l'ampleur du mouvement de privatisation qui a placé en dehors du secteur public étatique de nombreuses entreprises publiques et la plus grande partie du secteur bancaire, les postes dans l'administration de base sont demeurés la seule véritable chasse gardée des partis politiques et sont ainsi devenus un enjeu pour les dirigeants politiques voulant placer leurs protégés ; par conséquent, la fonction publique a été encombrée de nominations de personnes issues des rangs des partis politiques, et souvent choisies en premier lieu selon le critère de leur loyauté personnelle envers le maître politique de l'heure. Selon Cassese, ces transformations ont constitué une retombée des réformes de 1998 et de 2002, tandis que la réforme de 1993 visait à renforcer l'autonomie de l'administration en distinguant la sphère « politique » de la sphère « gestionnaire » tout en conservant la nomination à l'issue de concours publics. L'hypothèse de base sur laquelle repose l'argumentation de Cassese est, selon notre interprétation, que le mécanisme des concours publics comme procédure de promotion et

23. Bien qu'il faille ajouter que dans un certain nombre de cas des fonctionnaires titulaires ayant réussi à rester en fonction à des postes-clés dans la bureaucratie pendant de longue période ont pu exercer une influence remarquable sur les processus de décision, en raison de la continuité dont ils bénéficiaient, face aux fréquents changements de gouvernement en Italie.

24. Cassese (Sabino), « Le nouveau régime de la haute fonction publique en Italie : une modification constitutionnelle », *Revue française d'administration publique*, n° 104, 2002, pp. 677-688.

surtout l'inamovibilité des fonctionnaires une fois nommés à un poste, peuvent mettre les administrateurs à l'abri de toute ingérence politique (au sujet de questions administratives) – on retrouve ici beaucoup de l'idéaltype de Max Weber qui sous-tend l'argument sur les conditions visant à assurer la neutralité de la bureaucratie. La doctrine organisationnelle qui est au cœur de la réforme de 1993 repose, suivant notre interprétation, sur l'idée de « laisser les gestionnaires gérer ». Dans cette perspective, l'évaluation des performances des gestionnaires complète le dessin du modèle avec l'indispensable système d'attribution de la responsabilité ²⁵).

L'analyse de Cassese n'est toutefois qu'une interprétation des résultats des réformes de la gestion dans le domaine des personnels. Une interprétation différente est celle que l'on peut associer au nom du ministre de l'administration publique au cours de la seconde moitié des années 1990, Franco Bassanini. Selon cette perspective, la nomination directe des hauts fonctionnaires de la fonction publique à la suite du vote de confiance en faveur d'un nouveau gouvernement représente le « lien naturel » entre les gouvernements qui se succèdent au pouvoir et l'administration, dans un contexte caractérisé par une gestion administrative plus autonome et dotée d'importants pouvoirs de décision. La possibilité de nommer des personnes n'étant pas fonctionnaires de carrière à des postes de direction, selon ce deuxième argument évaluatif, est une manière d'introduire les compétences et l'expertise nécessaires pour la modernisation du secteur public ; la confirmation ou la non-reconduction d'un gestionnaire, sur la base d'une évaluation de ses performances à l'issue de son passage dans l'administration est, dans cette perspective, un moyen de faire pression en vue d'arriver à une plus grande efficacité du secteur public. La doctrine organisationnelle qui sert de base à cet argument comme au contenu de la réforme de 1998 est, selon notre interprétation, l'idée de « faire gérer les gestionnaires ».

D'autres chercheurs, principalement dans le domaine de la gestion publique, partent généralement de ce dernier argument mais en le révisant et en y intégrant des éléments supplémentaires ²⁶. Cette troisième interprétation constitue à plusieurs égards l'antithèse de celle de Cassese. Un élément-clé de distinction dans ce courant de pensée est que les procédures des concours publics (ou au moins la façon dont ceux-ci se déroulent dans un pays ayant un contexte social tel que l'Italie) sont réputées être très formalistes et soupçonnées d'être incapables de sélectionner des candidats dotés de compétences telles que la capacité à « gérer les personnes » (les compétences généralement testées par ces concours étant les connaissances générales en droit et la capacité à rédiger des documents formellement irréprochables), et finalement considérées susceptibles aussi de faire l'objet de manipulations (les lauréats étant *de facto* assez souvent connus à l'avance). Il résulte de ces considérations que les conditions entourant le choix de bons gestionnaires ne reposent pas sur l'évaluation *ex ante* des qualifications formelles, mais que l'accent devrait être mis sur la confirmation *a posteriori* ou la non reconduction des gestionnaires sur la base de leur responsabilité dans les résultats ; il faut par ailleurs admettre une certaine discrétion dans les processus de sélection et de nomination, à condition que le processus soit transparent

25. Pour ce qui est de la preuve et des éléments factuels sur lesquels repose cet argument, Cassese a bénéficié d'une expérience de première main en tant que ministre de l'administration publique en 1993. Il était déjà un universitaire influent ainsi que le conseiller d'un certain nombre d'élus et en particulier de fonctionnaires titulaires. Sa position dans le débat public a sans doute eu une influence parmi les fonctionnaires de carrière, l'orientation idéologique de cette position – sa valeur centrale – est de rétablir la *neutralité* de la fonction publique.

26. Nous reprenons aussi dans cette partie Borghonovi (Elio) et Ongaro (Eduardo), « The Civil Service in Italy », in Massey (A.) ed., *The International handbook of Civil Service Systems*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009.

(par exemple, que les *Curriculum Vitae* des candidats soient publiés en ligne, *etc.*) et, surtout, qu'existe un système de responsabilité (*accountability*) qui fasse obligation de rendre compte publiquement des résultats du service particulier et de l'administration publique concernée en général. Dans cette perspective, les aspects résultant de la situation nouvelle, tels que la possibilité de révocation des gestionnaires publics sont, dans l'ensemble, appréciés positivement – dans la mesure où l'immutabilité de bureaucrates dans certains postes-clés risque de créer des blocages -, de même que l'insertion de professionnels n'appartenant pas au secteur public (tour extérieur) a fait l'objet d'appréciations positives, en particulier lorsque la capacité à conduire des processus de changement à l'intérieur de l'organisation est nécessaire. Pour mieux comprendre ce point, il convient de noter l'intéressant phénomène de l'émergence d'un nouveau domaine d'activité professionnelle, la profession d'administrateurs « managérialisés », illustré par l'exemple des « directeurs généraux » au niveau local, catégorie de personnels qui a émergé au cours de la seconde moitié des années 1990 (et qui a été officiellement reconnue par la loi 127/97) ; plus qualifiés dans les disciplines de la gestion (plutôt qu'en droit) et ayant le sens de la prise de risque (en général, ils n'occupent pas une position stable dans l'organisme), ils étaient d'ordinaire, et en particulier dans les années 1990, dans une position relativement forte vis-à-vis de la politique régionale et locale. Cette force tenait pour partie à l'émergence d'un « marché » des directeurs généraux, sur lequel les administrations locales, même dirigées par différentes coalitions de partis, se disputaient certains directeurs généraux, hautement qualifiés et réputés ; elle tenait aussi en partie à la grande cohésion interne de ce groupe.

Pour conclure sur cette question, les termes de l'accord entre les fonctionnaires et les élus en Italie ont changé. La nouvelle situation semble être caractérisée à la fois par une augmentation des capacités de l'administration publique et par de significatifs inconvénients potentiels. S'agissant du premier point, le secteur public est doté d'un ensemble d'instruments pour la gestion des ressources humaines ainsi que d'un cadre plus large, donné par la réglementation et peut-être aussi dans une certaine mesure, par des évolutions culturelles. Un tel cadre, qui donne une légitimité aux instruments de gestion, exerce en même temps une pression pour les appliquer à la poursuite d'objectifs d'efficacité et d'efficacités – alors que dans le même temps un certain nombre de dispositions, au moins dans leur conception, garantissent des comportements de respect des règles et des principes généraux dans l'action bureaucratique. Quant aux inconvénients potentiels, les domaines à risque concernent la possibilité d'une subordination de la bureaucratie aux responsables politiques, notamment en raison de la réglementation sur les procédures de nomination, ainsi que la présence d'un certain nombre de conditions qui pourraient inciter au détournement et à la distorsion, voire à une substantielle dénaturation des instruments de la gestion des ressources humaines.

C'est surtout à l'étude de ce dernier point que nous allons maintenant nous consacrer. Le reste du présent article examine une innovation spécifique, mais très significative qui s'est produite en Italie. Il s'agit de l'introduction de la rémunération liée aux performances. On abordera les questions de savoir dans quelle mesure la rémunération liée aux performances a été utilisée, et pourquoi son utilisation est restée limitée, ainsi que ses impacts sur la motivation dans la fonction publique.

LE CAS DE L'ITALIE À LA LUMIÈRE DES RÉSULTATS ANTÉRIEURS EN MATIÈRE DE RECHERCHE SUR LA RÉMUNÉRATION LIÉE AUX PERFORMANCES

La première question porte sur l'étendue de l'adoption de la rémunération liée aux performances par le gouvernement italien. Pour y répondre brièvement, on peut dire que l'utilisation effective de la rémunération liée aux performances a été très limitée, voire pas du tout réalisée. Une réponse plus détaillée figure dans la prochaine section où un certain nombre de cas d'essais d'utilisation de la rémunération liée aux performances sont examinés. Pourquoi en a-t-il été ainsi ? Comment expliquer que le domaine de l'adoption des systèmes de rémunérations liées aux performances par les institutions du secteur public italien soit resté limité, alors que de tels systèmes ont été formellement prévus depuis les années 1980 et se voient vigoureusement encouragés par des réformes depuis 1993 ? Un certain nombre d'études renvoient à la nécessité que soient réunies certaines « conditions » censées augmenter la probabilité d'un accueil plus favorable de la rémunération liée aux performances dans le fonctionnement réel des organismes du secteur public ; cette analyse bénéficie d'une importante étude systématique de la littérature sur la question, réalisée récemment par James Perry et ses collègues²⁷. Il semble qu'en général ces conditions faisaient défaut ou n'étaient qu'incomplètement réunies en Italie au cours de la période que nous avons envisagée (encore qu'une telle absence ait eu des degrés différents pour chacune des sous-périodes étudiées), ce qui peut fournir une réponse à la question de l'utilisation limitée de la rémunération liée aux performances, et aussi apporter indirectement une nouvelle confirmation de la validité des résultats des recherches sur la rémunération liée aux performances menées jusqu'à présent.

Une première condition considérée comme nécessaire au succès d'un système de rémunération des performances est la confiance parmi tous les acteurs de l'organisation dans laquelle la rémunération liée aux performances est mise en œuvre ; or celle-ci peut être compromise lorsque des attaques provenant du milieu politique dévalorisent la fonction publique²⁸. Bien que la chaîne causale reliant un niveau élevé de confiance organisationnelle à l'efficacité de la rémunération liée aux performances présente probablement de nombreuses étapes intermédiaires dont certaines peuvent être problématiques, on peut considérer la confiance comme un ingrédient essentiel pour que fonctionnent des systèmes de rémunérations liées aux performances et que ce facteur est conditionné, entre autres, par le débat public et l'état de l'opinion publique. Quelle était l'attitude face au service public au cours des deux décennies qui ont vu l'introduction de formes de rémunérations liées aux performances en Italie ? Pour y répondre sans détour, le service public était dévalorisé aux yeux du grand public et il arrivait souvent que certaines formations politiques se livrent à de sévères diatribes à son encontre. Des précisions sont toutefois nécessaires dans l'analyse des différentes périodes, en particulier si l'on se concentre plus précisément sur l'attitude des gouvernements en charge. En 1993, lors de la première réforme importante du statut du personnel public, le gouvernement comptait de nombreux fonctionnaires (le premier

27. Perry (James L.), Engbers (Trent A.) and Jun (So Yun), « Back to the Future ? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence », *Public Administration Review*, January-February 2009, pp. 39-51.

28. Milkovich (Richard J.) and Wigdor (Alexandra T.), *Pay for Performance : Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay*, Washington, DC : National Academy Press, 1991. Pour un rapport sur les conclusions d'un groupe d'experts du Conseil national de la recherche des États-Unis ; voir aussi Condrey (Stephen E.) and Jeffrey (L. Brudney), « Performance-Based Managerial Pay for Performance : explaining the Differences in Managerial Motivation », *Public Productivity and Management Review*, 17 :2, 1992, pp. 129-44.

ministre lui-même était un fonctionnaire), et ses critiques du secteur public ont porté non pas sur les fonctionnaires, mais sur les règles et les procédures qui empêchaient la fonction publique de réaliser efficacement ses tâches. En 1998, lors de la deuxième grande réforme, la position du gouvernement a été globalement très similaire. Au début des années 2000, toutefois, ce sont « l'indifférence » et le détachement, mais non pas l'hostilité pure et simple, qui semblent être les traits qui caractérisent le mieux l'attitude gouvernementale. Par contraste, la dernière réforme présentée (2009) a suivi une campagne menée par le même gouvernement qui visait à dévaloriser la fonction publique. Mais il faut bien voir aussi que le ton, ou au moins le but de la campagne semble avoir à nouveau changé dans la période qui a suivi, précédant immédiatement la promulgation de la loi sur la réforme et la prise des décrets qui en procèdent.

Si l'on passe du contexte d'ensemble des réformes à leur agencement, un certain nombre de conditions de leur succès semble dépendre, au moins dans une certaine mesure, de la manière dont elles sont planifiées. Il a été observé que la littérature existante semble indiquer que « la mise en place d'un système de rémunération associant directement la rémunération à la performance présente de meilleures perspectives de succès que les modèles fondés sur le jugement par les supérieurs hiérarchiques »²⁹. Il est très facile d'observer que les modèles de toutes les réformes intervenues en Italie (de 1993 à la réforme de 2009) reposaient dans tous les cas sur les appréciations émises par les supérieurs hiérarchiques et qu'aucun effort n'a été fait pour inventer des formes de relations directes entre performance et rémunération, si ce n'est au niveau expérimental ou à petite échelle / pour des applications sectorielles. Le cas de l'Italie montre à cet égard une apparente et frappante absence de processus d'apprentissage tant direct qu'indirect³⁰ : ni l'expérience directe de plus de quinze années d'expérimentation avec la rémunération liée aux performances, ni les nombreuses tentatives antérieures et contemporaines d'introduire la rémunération liée aux performances ayant pu être observées dans un grand nombre de pays³¹ ne semblent avoir inspiré le débat public en Italie sur les conditions de l'efficacité des systèmes de rémunérations liées aux performances.

Un autre constat fait par les chercheurs est que la rémunération liée aux performances semble diversement applicable à l'intérieur du secteur public : en effet, « les régimes de mesures incitatives individuelles sont davantage susceptibles de réussir lorsqu'ils concernent des emplois simples et structurés »³², pour lesquels des objectifs de rendement peuvent être raisonnablement fixés. On peut en tirer la leçon suivante : « la rémunération liée aux performances peut avoir un effet plus grand à des niveaux inférieurs de l'organisation, où les responsabilités de chaque emploi sont moins ambiguës ; un tel résultat est évidemment en contradiction avec l'hypothèse souvent formulée selon laquelle les systèmes de rémunération variables en fonction du mérite seraient plus efficaces aux échelons supérieurs des institutions »³³. L'application sélective de la rémunération au mérite, par opposition à son application sans discernement à l'ensemble du secteur public, constitue un élément qui contribue à façonner les structures de la réforme et qui se prête

29. Perry *et al.*, *ibidem*, p. 46.

30. Levitt (Barbara) et March (James G.), « Organizational Learning », *Annual Review of Sociology*, 14, 1988, pp. 319-340.

31. Voir le rapport de l'OCDE, *Performance-Related Pay Policies for Government employees*, Paris : OECD, 2005 ; et aussi OCED, « Does Performance-Related Pay work ? », *Public Management Outlook*, vol. 30, March, 2009, Paris : OECD.

32. Perry *et al.*, *ibidem*, citant aussi Milkovich et Wigdor, *ibidem*, p. 153.

33. Perry *et al.*, *ibidem*, p. 44.

à des corrections³⁴. Par contraste, les réformes qui ont introduit la rémunération liée aux performances en Italie avaient un caractère obligatoire, devaient être appliquées à l'ensemble des secteurs et, parfois, des niveaux de gouvernement ; elles ne faisaient aucune distinction entre les tâches, pas plus qu'elles ne mettaient l'accent sur les niveaux les plus proches de la base – de fait, elles étaient le plus souvent destinées principalement aux niveaux les plus élevés de l'administration.

Un autre problème lié à la physionomie des réformes concerne le volume approprié des ressources allouées au financement du système. Bien évidemment, la disponibilité des ressources dépend dans une large mesure des politiques fiscales et budgétaires générales de l'État ; cependant coordonner celles-ci avec la politique adoptée en matière de gestion des personnels semble particulièrement pertinent dans la mesure où « il est peu probable, face à l'impératif de 'limitation du coût représenté par les traitements' [...] que les rémunérations liées aux performances puissent atteindre les dix à quinze pour cent d'augmentation annuelle du traitement, c'est-à-dire le niveau requis pour le fonctionnement de la rémunération liée aux performances, selon à la fois les théories de l'attente et du renforcement »³⁵. Même si la tendance générale laisse apparaître une augmentation des rémunérations dans le secteur public italien, la politique en matière de personnel n'a généralement été accompagnée d'aucune disposition prévoyant des ressources additionnelles destinées au financement de la rémunération liée aux performances.

Un autre élément, constitutif du secteur public, a trait à la transparence, qualité fondamentale et distinctive des institutions publiques, liée à la sauvegarde de la confiance du public dans la démocratie. Le problème est que la recherche sur le secret des rémunérations semble suggérer que dans les organismes du secteur privé qui utilisent avec succès la rémunération au rendement, le maintien de ce système repose sur le secret³⁶. Ceci contraste avec l'exigence de transparence qui pèse sur les institutions publiques et pose d'autant plus problème qu'il s'agit là d'une caractéristique substantielle. Cependant, l'apparition soudaine d'attaques publiques à l'encontre de l'administration, ainsi que la formulation de dispositions visant à fixer des plafonds à la rémunération des gestionnaires publics (par exemple sous le gouvernement Prodi en 2007, à la suite d'une campagne menée par le magistrat devenu homme politique, Antonio Di Pietro) ou encore les interventions telles que l'« Opération transparence » fondée sur la publication sur le Web de la rémunération individuelle des fonctionnaires (campagne qui a été promue par le ministre Brunetta en 2008 et 2009) semblent exacerber les exigences de transparence et paraissent de la sorte avoir créé en Italie un contexte encore plus défavorable à l'introduction de mécanismes de rémunération liée aux performances.

34. Bien qu'une réforme ainsi nuancée puisse être plus difficile à « vendre » pour un (e) élu(e) politique voulant se présenter comme un ardent partisan de l'ensemble de la réforme du secteur public, et qu'elle puisse ne pas rencontrer trop d'intérêt chez des politiques qui considèrent souvent la rémunération liée aux performances comme « un mécanisme permettant de demander aux fonctionnaires de rendre des comptes, de les punir de ne pas s'orienter sur les choix faits par les élus politiques, et de les obliger à se conformer aux attentes du public et des représentants politiques » (Perry, 2009, p. 47). Cette dernière considération peut sans doute être rapportée aux réflexions développées dans la section précédente au sujet du rééquilibrage des relations entre les élus et les fonctionnaires, tel que celui-ci s'est opéré en Italie durant les années 1990 et 2000.

35. Perry *et al.*, *ibidem*, p. 46.

36. Perry *et al.*, *ibidem*, p. 45 ; Colella (Adrienne), Paetzold (Ramona L.), Ashgar Zardkoohi, and Wesson (Michael J.), « Exposing Pay Secrecy », *Academy of Management Review*, 2007 ; Pfeffer (Jeffrey) et Langton (Nancy), « The Effect of wage Dispersion on Satisfaction, Productivity, and working Collaboratively : Evidence from College and University Faculty », *Administrative Science Quarterly*, 1993, 38 :3, pp. 382-407 (sur les établissements de formation privés et les Universités).

Les mécanismes de la rémunération liée aux performances ont été considérés comme difficiles à concilier avec les principes de la fonction publique et un de leur inconvénient majeur réside dans leurs effets, qui tendent à créer des divisions. Les avis sont partagés sur la question de savoir si une telle tension tient à des caractéristiques inhérentes aux valeurs du service public et aux motivations de la fonction publique ou si elle est essentiellement le reflet de circonstances plus conjoncturelles telles que la culture administrative nationale et / ou la culture organisationnelle individuelle. Cette question en amène d'autres. Quels ont été les effets de la rémunération liée aux performances sur la motivation des fonctionnaires ? Quelles tentatives d'explication peut-on en formuler ? En d'autres termes, quel est l'impact de la rémunération liée aux performances, tant en soi – la présence même de la rémunération liée aux performances, dans les formes et variantes spécifiques sous lesquelles elle a été introduite en Italie – qu'en ce qui concerne l'impact de sa non-utilisation dans la pratique, alors pourtant qu'elle est officiellement prescrite par la loi (en d'autres termes : quelles sont les conséquences de l'importante déperdition de substance expérimentée par les réformes instituant la rémunération liée aux performances en Italie ?). Les deux branches de cette question ont un impact sur les motivations des fonctionnaires. Pour approfondir ce point, il convient de se rendre « sur le terrain » et d'examiner ce qui s'est produit dans un certain nombre d'institutions du secteur public.

QUELS EFFETS ? APPROCHE EMPIRIQUE ET ÉTUDES DE CAS À DIFFÉRENTS NIVEAUX DE GOUVERNEMENT

La rémunération de la performance n'est pas une nouveauté pour les institutions publiques italiennes. Des incitations financières dépendant de la productivité ont été introduites au début des années 1980³⁷. Depuis lors, le slogan « une meilleure paie pour une meilleure performance » a été le véritable mantra de toutes les réformes du service public.

Bien que l'idée de lier la rémunération des agents publics à leurs performances est depuis longtemps devenue une obligation légale, la rémunération liée aux performances n'a été mise en œuvre que de manière très limitée. Un certain nombre d'administrations ont simplement ignoré les exigences de la rémunération liée aux performances. Mais la grande majorité d'entre elles ont vidé de leurs substances ses dispositions formelles en ne différenciant pas, dans les évaluations comme dans les récompenses, entre les employés travaillant à des niveaux différents.

Nous commenterons dans cette section certaines données quantitatives, recueillies auprès de trente et un organismes administratifs, au sujet de l'évaluation de la contribution des personnels et de son indemnisation, ainsi que les résultats des entretiens conduits avec des superviseurs travaillant dans différentes unités au sein de ces organismes³⁸. Le tableau 2 montre quelques statistiques descriptives sur les notations des performances et sur

37. Le décret du Président de la République 347/83 introduit l'institution de la « productivité » au niveau des administrations locales.

38. La SDA Bocconi School of Management a, en 2008, établi un réseau de représentants de l'unité de gestion des ressources humaines de trente et un organismes administratifs italiens (répartis comme suit : sept régions, dix provinces, et quatorze municipalités). Étant donné que ces organismes se sont auto-sélectionnés pour participer à ce réseau, les résultats sont purement indicatifs et les risques pesant sur leur validité à la fois interne et externe doivent être sérieusement pris en considération. Toutefois, les données recueillies fournissent des indications tant sur la mesure dans laquelle rémunération liée aux performances a été adoptée par les organismes publics italiens que sur ses effets sur la motivation des employés.

l'incidence de la rémunération liée aux performances sur la rémunération totale dans trois échantillons d'organismes publics situés à différents niveaux d'administration. Dans tous les cas, l'employé moyen obtient un score dépassant les quatre-vingt-dix pour cent de l'échelle de notation. En outre, il y a un peu de variation dans les notations. Les différences entre les cadres et les non-cadres ne sont pas significatives. Dans tous les trois échantillons, l'incidence de la rémunération liée aux performances sur la rémunération totale est inférieure à dix pour cent. Ce pourcentage tend à être plus élevé pour les cadres par rapport aux non-cadres et à augmenter avec le niveau d'administration où l'on se place. Là encore, les différences entre les employés ont tendance à être assez faibles.

Tableau n° 2. Moyennes et écarts-types dans la notation de la performance et incidence de la rémunération liée aux performances sur la rémunération totale dans les régions, les provinces et les municipalités italiennes (2008).

	Régions	Provinces	Municipalités
Nombre d'administrations étudiées	5	7	11
Notation moyenne des performances des personnels non-cadres	90,3 %	93,4 %	91,2 %
Écart-type	5,1 %	4,5 %	4,3 %
Notation moyenne des performances des personnels d'encadrement	91,9 %	92,1 %	90,2 %
Écart-type	6,0 %	7,1 %	6,3 %
Incidence moyenne de la rémunération liée aux performances sur le total des indemnités perçues par les personnels non-cadres	8,0 %	6,8 %	3,4 %
Écart-type	1,2 %	0,9 %	0,8 %
Incidence moyenne de la rémunération liée aux performances sur le total des indemnités perçues par les personnels d'encadrement	9,2 %	8,9 %	8,1 %
Écart-type	1,8 %	1,4 %	0,9 %
Pourcentage des employés percevant certaines rémunération liée aux performances	100,0 %	99,1 %	98,0 %

La plupart des employés tendent à estimer leur rendement supérieur à la moyenne. Ce paradoxe statistique est une menace intrinsèque pour la rémunération liée aux performances. Bien qu'en principe l'idée de lier la rémunération à la performance paraisse équitable à la plupart des gens, la mise en œuvre concrète de la rémunération liée aux performances est éminemment susceptible de donner à la majorité des personnels le sentiment d'être injustement traités, risquant fort ainsi de les démotiver et de les rendre moins productifs³⁹. Les superviseurs chargés des évaluations employées sont confrontés à un dilemme. D'une part, selon la théorie du renforcement et la théorie des attentes, le lien fait entre incitations financières et performances élevées devrait inciter les employés à

39. Kellough (J. E.), « Employee Performance Appraisal in the Public Sector : Uses and Limitations », in Ricucci (N. M.) eds., *Public Personnel Management : Current Concerns, Future Challenges*, New York, Longman, 2006, pp. 177-189.

travailler davantage. Mais d'autre part, des notations différenciées peuvent générer des comportements oppositionnels parmi les agents mal ou moyennement bien notés. Face à ce dilemme, les superviseurs ont tendance à se montrer complaisants et à donner de bonnes notes à la plupart des personnels dont ils ont la charge⁴⁰. De multiples facteurs poussent les surveillants à donner des notes artificiellement élevées. En premier lieu, ils ont tendance à croire que les primes et les augmentations au mérite ne sont pas assez importantes pour motiver leurs employés à travailler plus. Par exemple, un cadre travaillant à la direction des ressources humaines de la région D a déclaré : « Étant donné le peu d'argent en jeu, je me demande si un système d'évaluation aussi complexe en vaut bien la peine. » Pourquoi même s'en préoccuper ?

Deuxièmement, il y a des chances que les superviseurs ne souhaitent pas que les unités dont ils ont la charge paraissent moins bonnes que d'autres au sein du même organisme. Le directeur du secteur des ressources humaines de la municipalité E explique : « Les gestionnaires gonflent les notes parce qu'ils redoutent de pénaliser leurs personnels et de les faire comparer défavorablement avec ceux d'autres services ». En d'autres termes, les superviseurs ont tendance à se montrer libéraux, car ils partent de l'hypothèse que leurs collègues le seront également.

En troisième lieu, les superviseurs sont eux aussi soumis à évaluation. Comme tels, ils sont victimes du même paradoxe selon lequel la majorité de leurs employés se jugent victimes du système : ils se sentent supérieurs à la moyenne et se trouvent par conséquent insatisfaits des résultats de l'évaluation dont ils font l'objet. Cette frustration risque bien de rendre les superviseurs sceptiques sur la fiabilité du système d'évaluation. Un cadre intermédiaire au département financier de la province B déclare ainsi : « La plupart des évaluations ne sont pas justes du tout. La méthode d'évaluation est lourde et peu fiable. Les notations peuvent assez facilement être arrangées pour les conformer aux souhaits des élus politiques. Dans l'organisation tout le monde sait parfaitement comment ces choses-là fonctionnent ». Dans le même esprit, le directeur des ressources humaines de la municipalité B juge que « les systèmes d'évaluation ne sont pas fiables. En raison de leur mauvaise réputation, il est vraiment difficile de faire des distinctions entre les employés. »

L'évaluation est un processus qui ne va pas sans heurts. Il est, au contraire, presque inévitable qu'elle crée des tensions au sein des organismes. Un cadre employé à la direction des ressources humaines de la région B note que : « les gens s'investissent trop émotionnellement [dans l'évaluation]. Ils prennent cela personnellement. Toute note inférieure au maximum possible peut avoir des conséquences perturbatrices auxquelles il faut se confronter. En l'absence d'avantages réels, les superviseurs n'ont pas de véritable raison de risquer de perturber leurs employés. »

L'inflation des notes et l'absence de différenciation reviennent à vider de leur substance les systèmes d'évaluation du rendement et à discréditer les régimes de rémunérations liées aux performances. Le directeur des ressources humaines de la municipalité C estime que : « Non seulement ce système [de l'appréciation des performances] n'a pas de moyens de faire pression sur les mauvais employés, mais il démotive aussi les employés les plus performants qui perçoivent le manque de différenciation comme injuste. Mes collaborateurs pensent que travailler davantage ne débouche pas vraiment sur un salaire plus élevé » Dans le même ordre d'idées, le directeur des ressources humaines de la province de D déclare : « les employés ont tendance à penser que faire davantage

40. Valotti (G.), *ibidem*.

d'efforts n'entraîne pas un salaire plus élevé ; les plus performants sont en réalité à la même enseigne que leurs collègues plus moyens ».

L'existence de méthodes d'évaluation formelle, qui *de facto* sont vidées de leur substance, menace de produire des effets inattendus et contre-productifs sur la motivation des employés de l'administration publique. D'une part, les plans de rémunération liée aux performances échouent à produire les effets de motivation prédits par les théories de l'attente et du renforcement en raison de leur défaut de mise en œuvre. Mais d'autre part, en insistant particulièrement sur les incitations financières (c'est-à-dire sur des facteurs de motivation extrinsèque), le régime de rétribution de la performance entraîne le risque de supplanter et de faire disparaître les facteurs de motivation intrinsèques⁴¹. L'argent n'est pas le seul facteur de motivation, ni dans le public, ni dans le secteur privé. Le paradigme de la performance ne se borne pas à des incitations financières. Il implique aussi la définition des tâches, l'établissement des objectifs et la participation des employés⁴². Des recherches plus approfondies font aussi valoir le pouvoir, le statut, l'autonomie et la volonté de réussite au rang des moteurs potentiels des efforts des employés⁴³. La littérature sur la motivation dans l'administration prouve de manière convaincante que ces facteurs de motivation intrinsèques jouent un rôle plus important pour les employés du secteur public que pour leurs homologues du privé⁴⁴. Selon Perry et ses collègues, les fonctionnaires ont tendance à accorder plus de valeur à l'idée de service que les salariés du secteur privé⁴⁵.

Il peut être encore plus difficile de différencier les employés au sein de petites équipes. Le superviseur d'une unité composée de onze salariés de la province F confie : « la contribution de chacune et de chacun de mes employés est cruciale pour que le travail soit fait. Chacun d'eux a ses forces et ses faiblesses particulières. J'ai besoin qu'ils collaborent. Cela me compliquerait vraiment l'existence si j'essayais de les noter de manière plus différenciée ». Interrogé sur les effets attendus des dispositions sur le classement de force introduites par la réforme Brunetta, il répond : « la plupart des surveillants finiront par attribuer les meilleures notes par rotation à leurs employés ».

La création de mesures incitatives de groupe pourrait s'avérer une solution viable permettant de faire face à certaines des insuffisances qui ont été mentionnées par les répondants⁴⁶. À la différence de la rémunération liée aux performances individualisée, le fait de récompenser les performances d'un groupe, pas plus que les subventions de groupe n'incitent pas à une concurrence interne au sein des unités de travail, qui pourrait gêner le partage des connaissances entre collègues⁴⁷. En outre, des mécanismes de rémunération

41. Deci (Edward L.), Ryan (Richard M.), & Koestner (Richard), « A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation », *Psychological Bulletin*, 125 (6), 1999, pp. 627-668.

42. Locke (Edwin), Feren (Dena), McCaleb (Vicki), Shaw (Karyll) & Denny (Anne), « The relative effectiveness of four methods of motivating employee performance », in Duncan (Keith), Gruenberg (Michael) & Wallis (Don) eds., *Changes in working life*, New York, Wiley, 1980, pp. 363-388.

43. Grote (Dick), *The Performance Appraisal Question and Answer Book*, New York, AMACOM, 2002.

44. Perry (James L.), & Hondeghem (Annie), *Motivation in Public Management : The Call of Public Service*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

45. Perry (James L.), Mesch (Debra), & Paarlberg (Laurie), « Motivating Employees in a New Governance Era : The Performance Paradigm Revisited », *Public Administration Review*, 66 (4), 2006, pp. 505-514.

46. « Organisation for Economic Co-operation and Development », *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, Paris, 2005.

47. Lawler (Edward E.), *Motivation in Work Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1994.

liée aux performances fondés sur le groupe comportent un risque plus faible d'évincement des motivations intrinsèques⁴⁸.

*
* *

Cet article a examiné les réformes de la gestion des ressources humaines dans le secteur public italien au cours des années 1990 et 2000. Des transformations profondes se sont produites. À l'interface entre les élus et les fonctionnaires, un nouvel accord a remplacé le précédent. Quant aux effets de la nouvelle réglementation et des outils de gestion qu'elle prescrit, cet article fait valoir qu'a été introduit un potentiel pour plus de sens de la performance et plus de souplesse dans l'emploi des ressources dans la fonction publique. Toutefois, ce potentiel est en grande partie resté inexploité, voire s'est vu vider de sa substance.

Cette histoire des réformes en Italie compose un récit édifiant qui invite à la prudence, mais il ne signifie pas que les réformes soient destinées à échouer dans tous les cas. Son principal enseignement est que toute une gamme de conditions relevant du contexte doivent être soigneusement examinées avant de lancer de nouvelles grandes tentatives de réformer le secteur public. En ce qui concerne spécifiquement la rémunération liée aux performances, ce récit invite à une très grande prudence. C'est un conte dont on peut retirer quelques leçons : par exemple pour explorer mieux le potentiel des incitations de groupe, par opposition aux incitations individuelles, ou pour expérimenter des systèmes de rémunération fondés sur une connexion plus étroite entre la performance et la rémunération, même si cela suppose d'appliquer la rémunération liée aux performances de façon plus sélective et pas nécessairement à l'ensemble du secteur public.

48. Perry (James L.), « Democracy and the new public service », *American Review of Public Administration*, 37 (1), 2007, pp. 3-16.