



AOC [Analyse Opinion Critique] 6 décembre 2019

Paul DEVIN, Rémunérer les enseignants au mérite ?

<https://aoc.media/opinion/2019/12/05/remunerer-les-enseignants-au-merite/>

La rémunération au mérite des enseignants, et plus largement des fonctionnaires, fait aujourd'hui figure de doxa. Elle paraît en effet frappée du sceau du bon sens, en ce qu'elle constituerait un facteur indéniable de motivation pour les professeurs, profitant ainsi au système scolaire dans son ensemble. Et pourtant, nombre d'études scientifiques prouvent le contraire. Une telle mesure témoignerait, en réalité, d'une méconnaissance profonde des logiques d'engagement propres aux agents de la fonction publique.

L'amélioration de la performance de l'action publique grâce à l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires en fonction de leur engagement est une doxa aujourd'hui très largement affirmée. Pourtant, y compris chez des analystes libéraux, les publications ne manquent pas qui témoignent de la faiblesse des effets du salaire au mérite sur la qualité de l'action professionnelle et qui devraient donc nourrir le doute sur sa capacité à améliorer le service public.

Une logique évidente ?

Tout semble procéder d'une logique évidente et simple qui devrait s'imposer à nos jugements : si les enseignants étaient rémunérés au mérite, c'est-à-dire en fonction de leur capacité à faire réussir leurs élèves, cela constituerait un facteur de motivation profitable au système scolaire entier et à la démocratisation de la réussite scolaire. « *La rémunération au mérite crée de l'émulation entre les enseignants. Elle renforce la prise en*

compte des élèves et de leurs résultats » affirmait Hervé Mariton¹. Puisque le principe d'une rémunération différenciée paraît porter un progrès évident, vouloir le contredire ne pourrait obéir qu'à des logiques corporatistes égoïstes et dépourvues des perspectives de l'intérêt général. Aussi, la résistance d'une grande partie des personnels et de leurs syndicats ne témoignerait que d'une vision jugée archaïque de la gestion des ressources humaines, incapable de rompre avec les principes classiques d'une rémunération uniforme des fonctionnaires variant essentiellement sur le point d'indice et l'ancienneté.

Depuis l'affirmation du dogme de rationalisation des choix budgétaires à la fin des années soixante, la rémunération au mérite est progressivement devenue un des éléments incontournables de tous les projets politiques de modernisation du service public. Au-delà de quelques variantes dans le discours et les mises en œuvre réglementaires, les alternances politiques n'ont entraîné aucune véritable rupture de fond sur le sujet. Emmanuel Macron ne fera pas exception, en annonçant lors de la campagne présidentielle de 2017, vouloir « *récompenser la performance* » considérant que l'uniformité des rémunérations était démotivante : « *Nous récompenserons davantage les équipes et les personnes, par des rémunérations plus individualisées plutôt que par une gestion uniforme du point d'indice*² »

Une part majeure de l'opinion publique semble partager cette logique³ d'autant qu'elle croit qu'elle se fonde sur la rationalité objective de résultats mesurés et qu'elle s'alimente des présupposés de sens commun sur l'insuffisante activité du fonctionnaire.

Les vertus présumées de la rémunération au mérite

Il n'est évidemment pas question de douter de la nécessité d'évaluer le fonctionnaire pour l'aider à améliorer ses pratiques professionnelles et viser une progression de la qualité du service. Mais une telle perspective devrait avant tout être liée à la capacité institutionnelle à produire la formation et l'accompagnement nécessaires à cette progression plutôt qu'à une chaîne causale où la rémunération au mérite produirait systématiquement une plus grande motivation, elle-même porteuse d'une amélioration qualitative du service

Chez les spécialistes de la motivation, quels que soient les modèles théoriques retenus, nul ne se contente de proclamer une relation univoque entre rémunération et performance⁴. De nombreux travaux américains ou anglais, dans ces pays qui ont développé les liens entre paye et performance dans les services publics, doutent des effets positifs de la rémunération au mérite, constatant ses relations complexes et contradictoires avec la motivation⁵ et ses incidences peu efficaces⁶. Un travail de

¹ L'Express, 3 mai 2014

² Emmanuel MACRON, Programme pour les finances publiques, 2017 et Acteurs publics, 13 avril 2017

³ Par exemple 67% dans le sondage Opinion Way/Les Echos : Les français et la fonction publique, février 2018

⁴ Patrice ROUSSEL, *La motivation au travail - concept et théories*, in Pierre LOUART, *Les grands auteurs en GRH*, EMS, 2001

⁵ Anthony M. BERTELLI, *Motivation Crowding and the Federal Civil Servant: Evidence from the U.S. Internal Revenue Service*, vol.9, n°1, 2006

⁶ B.DOWLING, R.RICHARDSON, *Evaluating performance-related pay for managers in the National Health Service*, The International Journal of Human Resource Management, n°3(8), pp.348-366.

synthèse⁷ réalisé sur 70 études anglo-saxonnes menées entre 1977 et 2009 fait apparaître le nombre conséquent de celles qui mettent en doute la garantie d'une meilleure performance par la paye au mérite⁸. Ce doute se renforce davantage quand n'est pas recherchée une cohérence entre une telle politique salariale et l'organisation du travail⁹.

Le scepticisme est donc généralement de rigueur dans les conclusions de ces travaux de recherche. Elles interrogent régulièrement le choix des politiques publiques qui persistent à vouloir développer la paye au mérite alors que les expériences faites sur le sujet, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, témoignent d'une efficacité des plus limitées¹⁰. L'OCDE qui reconnaît le faible impact de la rémunération liée aux performances (RLP) sur la motivation constate aussi cette contradiction « *Il est paradoxal de voir que les limites des politiques [de paye au mérite] sont connues mais que ces dernières continuent d'être introduites à une grande échelle dans les administrations centrales des pays membres de l'OCDE*¹¹ ».

Comment évaluer le mérite ?

A ces questions sur la pertinence de l'évaluation du mérite, s'ajoutent celles sur sa faisabilité. Que faudrait-il mesurer pour différencier les primes en fonction du mérite ?

Pour certains, c'est l'effort qui doit être récompensé qu'on le nomme, suivant les sensibilités, mérite, valeur professionnelle, manière de servir ou engagement. Pour d'autres ce sont les résultats effectivement mesurés qui doivent entraîner l'augmentation de rémunération.

A se centrer sur le mérite, c'est à dire sur la perception que le supérieur hiérarchique a du travail de l'agent et des qualités diverses dont il fait preuve, on risque fort de se heurter à l'arbitraire du jugement. Les biais sont nombreux : la centration sur la conformité comportementale, l'habileté de l'agent à mettre en valeur son engagement, ... Tout autant de leurres qui ne sont guère signifiants de l'effet réel des pratiques professionnelles sur la réussite scolaire des élèves. S'il s'agit de mesurer l'investissement par l'activité de l'agent, on risque fort de développer des modèles activistes où le montage et la mise en valeur des projets sera privilégié sur leur efficacité réelle à améliorer le niveau scolaire. S'il s'agit d'introduire la satisfaction des usagers, c'est-à-dire des parents d'élèves ou des élèves eux-mêmes, on risque de privilégier l'investissement communicationnel voire les stratégies démagogiques sans

⁷ James L. PERRY, Trent ENGBERS, So Yun JUN, *Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence*, Public Administration Review, vol.69, n°1, janvier 2009

Jone L. PEARCE, James L. PERRY, *Federal merit pay: A longitudinal analysis*, Public Administration Review n°43-4, pp.315-325

⁸ Jone L. PEARCE, William B. STEVENSON and James L. PERRY, *Managerial Compensation Based on Organizational Performance: A Time Series Analysis of the Effects of Merit Pay*, The Academy of Management Journal, vol. 28, n°2, juin 1985, pp. 261-278

Clive FLETCHER et Richard WILLIAMS, *Performance Management, Job Satisfaction and Organizational Commitment*, British Journal of Management, vol.7, n°1, pp.169-179, juin 1996

⁹ Jean-François TROUSSIER, *Relation d'effort et salaire au mérite*, Revue française d'économie. Volume 8 N°2, 1993. pp. 133-176.

¹⁰ Sylvie SAINT-ONGE, Marie-Laure BUISSON, *La rémunération au mérite dans le secteur public : bilan des connaissances et avenues de recherche*, Management international, vol. 16, n°3, 2012

¹¹ OCDE, *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, 2006, p.14

pour autant permettre une amélioration qualitative des apprentissages. Un outillage de critérisation pourrait aider à objectiver ce jugement mais, pour le moins dans la perception de l'agent évalué, restera le doute qu'un tel avis puisse être suffisamment objectivé pour avoir une incidence légitime sur la rémunération. D'autant que parfois l'insuffisante transparence des critères d'attribution augmente la fragilité du traitement évaluatif et fait davantage douter encore de sa nature équitable.

D'aucuns voudraient résoudre ce problème par une évaluation objective, scientifique disent-ils parfois, des résultats de l'action de l'agent par la mesure de ses performances. Mais comment peut-on distinguer les effets de l'action spécifique d'un enseignant dans les résultats d'un élève alors que sa réussite scolaire procède d'une action publique collective et de nombreux facteurs extérieurs à l'activité professionnelle de l'enseignant en question. A trop vouloir rationaliser l'évaluation dans des indicateurs précis de résultats, on produit un effet bien connu : « teach to the test », c'est-à-dire produire une réussite à ces indicateurs, aux dépens des perspectives éducatives globales indispensables à la formation de l'individu. À trop normer les objectifs, on les rigidifie au point que leur atteinte perd toute relation avec les finalités qu'ils sont supposés porter. On se souvient comment la réduction du nombre de redoublants a constitué un objectif suffisant, indépendamment d'une évaluation réelle des effets de ce non-redoublement sur les apprentissages de l'élève. Mais ce n'est pas le seul risque : l'évaluation par les indicateurs incite à influencer sur les résultats et à les surévaluer pour produire les effets souhaitables qu'il s'agisse de réputation d'établissement, d'attribution de moyens ou de subventions. Quant à la recherche d'effets favorables à une meilleure rémunération, cela fait naître des stratégies concurrentielles entre agents qui sont loin d'être favorables aux coopérations pourtant nécessaires à la qualité de l'action. Elles peuvent aller jusqu'à dégrader gravement le collectif de travail et il s'avère complexe de les résoudre car ils se jouent souvent à l'insu des agents eux-mêmes ou, tout au moins, sans intention délibérée de leur part.

Un tabou ?

Ceux qui interrogent cette doxa de la paye au mérite et doutent de la corrélation entre rémunération différenciée et amélioration qualitative, se voient souvent retourner l'argument d'une préoccupation centrée sur leurs propres intérêts. Rocard, démissionnant de la commission Pochard, s'en explique dans une lettre¹² : « *La presse connaît admirablement les sujets qui font mal, ceux sur lesquels le débat public est difficile à cause de la puissance et de la véhémence des intérêts en cause. La rémunération au mérite dans la fonction publique est de ceux-là...* » Ce serait donc essentiellement les intérêts en cause qui rendraient la question sensible et en ferait un tabou. « *La rémunération au mérite a longtemps été un sujet tabou. Aujourd'hui, dès lors que la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances se donne pour objectif de diffuser une culture de la performance, la question de l'instauration d'une rémunération au mérite [...] est désormais dans l'air du temps* » affirme un

¹² L'Express, 1^{er} février 2008

rapport sénatorial¹³. Ce raisonnement est récurrent. L'opposition à la rémunération au mérite ne pourrait relever que d'une résistance au changement, d'une sauvegarde d'intérêts particuliers. « *Je crois aussi que nous ne pourrions pas faire l'économie d'un débat sur l'introduction d'une véritable culture de la performance et sur la rémunération au mérite des fonctionnaires. Il ne doit pas y avoir de tabous en la matière ! Dans cette démarche, comme dans d'autres, je suis convaincu que nous réussirons si nous faisons preuve de pragmatisme et de pédagogie, au-delà des corporatismes et des résistances au changement de notre société bloquée*¹⁴ ». Quel paradoxe : alors que la preuve est loin d'être faite des effets positifs de la paye au mérite, la voilà considérée comme relevant d'un choix pragmatique !

L'autre paradoxe est que, tout en prônant son développement, l'administration utilise peu le cadre juridique dont elle dispose, parfois depuis les années 1950, pour procéder à des modulations indemnitaires. Les annonces politiques faites sont souvent restées lettre morte ou plus exactement ont été limitées à un nombre réduit de cadres et surtout de hauts fonctionnaires qui bénéficient de majorations conséquentes.

Inégalités croissantes et renforcement du pouvoir hiérarchique

Une des conséquences de la paye au mérite est le renforcement des inégalités. Elle renforce la dispersion des salaires au profit des plus élevés¹⁵ car ce sont généralement les hauts fonctionnaires ou les cadres qui bénéficient surtout de la rémunération. Elle renforce l'inégalité entre les hommes et les femmes qui est plus forte en matière de primes que de salaires¹⁶ : les rapports ont souligné une attribution indemnitaire systématiquement inférieure pour les femmes¹⁷.

La lutte contre ces inégalités sera d'autant plus difficile du fait d'une diversité et d'une complexité des attributions qui empêche de construire une vision globale. La Cour des comptes qui mène depuis 1999 l'analyse des régimes indemnitaires n'a pas épargné ses critiques¹⁸ y compris en soulignant l'existence de primes accordées par accord ministériel mais sans fondement réglementaire, c'est à dire sans décret.

Et si la raison majeure de la rémunération différenciée était ailleurs que dans ses objectifs annoncés d'amélioration du service public ?

L'OCDE analysait les raisons de son usage ailleurs que dans une perspective qualitative. « *En tout état de cause, on peut se demander pourquoi on continue à avoir recours à la RLP (rémunération liée aux performances). En fait, une des raisons clés du maintien et de l'extension des politiques de RLP [...] est son rôle dans la facilitation des changements*

¹³ Philippe MARINI, *Pour un budget de stabilisation et de croissance*. Débat d'orientation budgétaire, rapport d'information n° 389 (2003-2004), juin 2004

¹⁴ François PONCELET, *Le statut des fonctionnaires est-il soluble dans la construction européenne ?* Table ronde, Salon de l'emploi public, Paris, 2 juin 2004

¹⁵ Thomas LEMIEUX, W. Bentley MAC LEOD, Daniel PARENT, *Performance pay and wage inequality*, Working Paper 13128, National bureau of economic research, Cambridge, mai 2007

¹⁶ DGAFP, *Écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans la fonction publique : sous le prisme des inégalités de genre*, mars 2015, p.6

¹⁷ Françoise GUEGOT, *L'égalité professionnelle hommes-femmes dans la fonction publique*, p.24

¹⁸ Cour des Comptes, *La fonction publique de l'État*, décembre 1999

*organisationnels et de gestion*¹⁹». La finalité serait donc de donner à la hiérarchie un outil de management à la fois capable d'inciter au zèle réformateur des cadres et de réduire les résistances aux changements. L'attribution aux chefs d'établissements, chefs de service ou inspecteurs d'un fort pouvoir sur la rémunération des agents est perçue comme un levier efficace pour inciter aux exigences comportementales ou méthodologiques définies par la hiérarchie. Associé avec un recrutement local, notamment pour les contractuels, cela constituera un évident renforcement du pouvoir hiérarchique. Pour la plupart des agents ce renforcement s'inscrit dans une stratégie de communication qui loue l'engagement de ses acteurs pour mieux contraindre leur adhésion. Le directeur national de la police reconnaissait que le système de primes aux résultats créé par Nicolas Sarkozy avait avant tout des vertus de management par achat de la paix sociale : « *C'est un outil de management. [...] Ça sert à faire plaisir, ça met de l'huile dans les rouages*²⁰. » Mais contre les agents récalcitrants, la rémunération au mérite sera une arme de contrainte qui, associée à une part croissante du pouvoir des cadres sur la progression de carrière et les mutations, sera de nature à faire plier bien des résistances.

Renouer avec le sens du travail et le développement des compétences

C'est d'autres stratégies qui doivent être privilégiées pour améliorer le travail des agents de la fonction publique.

Déjà parce que la motivation de l'agent de service public, du fait des finalités de son action, est plus intrinsèque que celle du salarié de l'entreprise privée. Plusieurs études américaine, belge ou française²¹ ont établi la part majeure des finalités de service public dans cette motivation : servir la collectivité et contribuer à l'égalité d'accès auraient davantage d'influence qu'une rémunération basée sur la performance personnelle. Il faut donc convenir d'une nature spécifique de l'engagement de l'agent de la fonction publique²² parce qu'il s'inscrit dans une action d'intérêt général. Quant aux enseignants, leur motivation essentielle reste liée à la volonté de transmettre des connaissances²³. Les évolutions qui ont parfois conduit les enseignants à une représentation plus pragmatique de leur métier²⁴ n'ont pas pour autant radicalement modifié les sources de la motivation qui reste ancrée dans le plaisir de la transmission du savoir²⁵. C'est donc le sens du travail qui constitue le vecteur majeur de l'engagement du fonctionnaire. A l'inverse, le sentiment de ne plus percevoir clairement les enjeux fondamentaux des instructions données est un vecteur certain

¹⁹ OCDE, *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, 2006, p.15

²⁰ Le Monde, 22 janvier 2014

²¹ Virginie FOREST, Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques pour la fonction publique française, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2008/2, vol. 74, p.355-356

²² James L.PERRY, Lois RECASCINO WISE, *The motivational bases of public service*, *Public Administration Review* 50(3): 367-373, 1990

²³ Nadine ESQUIEU, *Être professeur en lycée et collège en 2002*, Note d'information 03.37, MEN-DEP, juin 2003

Françoise CLERC, *Les futurs enseignants du second degré et leur formation*, *Spirales*, n°12, 1994

²⁴ Agnès VAN ZANTEN, Patrick RAYOU, *Enquête sur les nouveaux enseignants. Changeront-ils l'école ?* Bayard, 2004

²⁵ Jean-Pierre OBIN, *Enseigner, un métier pour demain*, rapport au ministre de l'Éducation nationale, mars 2002

de démotivation. Pour faire progresser la motivation, c'est à l'élaboration collective qu'il faut confier la reconstruction du sens, en centrant les fonctions d'encadrement sur l'accompagnement et non sur la prescription injonctive.

Reste un facteur essentiel d'amélioration de l'action publique souvent oublié aujourd'hui tant la considération motivationnelle a submergé la question de la compétence : la formation. Ce qui constitue l'atout majeur de l'amélioration qualitative de l'action publique reste le développement de la compétence de ses agents. Favoriser la démocratisation de la réussite scolaire, c'est développer la capacité des enseignants à organiser des situations pédagogiques et didactiques permettant de dépasser les difficultés d'apprentissage. Qui pourrait croire, dans la perspective d'une amélioration du service public d'éducation, que la perspective d'une augmentation indemnitaire suffirait à compenser les réductions de formation initiale et continue qui constituent aujourd'hui un trait majeur des politiques actuelles ?