

Rémunération au mérite :

ANALYSES CROISEES ET CONVERGENCES

L'auteur est « Directeur de recherche au pôle économique de l'EDHEC Business School » (une « grande école » française), chercheur associé au Centre d'Economie de la Sorbonne et au Cepremap (Centre pour la recherche économique et ses applications). Autant dire des lieux où on ne croise pas forcément des opposants farouches aux mesures de modernisations telles que préconisées et mises en œuvre dans la fonction publique.

Et pourtant Madame Maya Bacache-Beauvallet, car c'est d'elle qu'il s'agit, vient de rendre public un texte sur « les limites de l'usage des primes à la performance dans la fonction publique » dont nous aurons la faiblesse de juger l'analyse d'autant plus intéressante... qu'elle rejoint celle que développe l'UGFF.

On se souvient de l'offensive menée initialement sous l'impulsion du Ministre Delevoye pour développer une « rémunération au mérite », adossée sur « la performance », l'objectif affiché étant de récompenser les meilleurs pour rendre la fonction publique plus efficace. Une orientation qui a fait et qui continue de faire son chemin.

Mais qui, aujourd'hui, alors que nous nous sentions bien seuls à l'époque, fait l'objet d'une approche beaucoup plus critique de la part de ceux qui ne laissent pas détourner leur analyse par les sirènes néo-libérales et acceptent de regarder les réalités en face.

Une dimension internationale

Nous partageons le fait que l'auteur aborde son analyse en situant la ques-

tion dans la crise des finances publiques, dans sa dimension internationale, même si nous ne saurions pour notre part la limiter à la seule approche sous l'angle managérial. Il y a selon nous, à l'origine de la crise des finances publiques, la question beaucoup plus vaste et beaucoup plus au fond de la financiarisation de l'économie et de la recherche de la rentabilisation de masses financières de plus en plus considérables. Les budgets publics sont pris en tenaille dans cette logique et les services publics sont au cœur de l'affrontement. Mais il n'est pas inintéressant que soit relevée, dans la dite étude, l'origine de cette démarche de pilotage de la gestion des personnels par la performance, et la rémunération par des « primes au mérite », aux années de l'émergence de crises des finances publiques, et plus particulièrement aux années Carter aux USA, avant de balayer la période pour en arriver à la situation en France, avec la mise en place d'une LOLF qui, dans la même logique, place l'évaluation de la performance au cœur de la politique budgétaire.

La LOLF porte des effets pervers

C'est ce qu'affirme dans son étude le chercheur. Analyse partagée. Il est intéressant de voir soulignées dans cette étude les déclarations du sénateur Arthuis sur l'articulation entre la LOLF et « la réforme », ainsi que la cohérence de la construction avec les objectifs fixés, des indicateurs permettant de mesurer dans quelle mesure ils sont atteints et une rémunération à la performance qui en est à la fois la résultante et le moteur.

Là aussi nous pourrions discuter l'affirmation du chercheur selon laquelle il conviendrait de se « féliciter du

fait que la LOLF participe d'une grande transparence... d'un meilleur contrôle par le parlement, et d'une efficacité accrue de l'action publique en particulier en raison de la fongibilité des dépenses et de la pluriannualité des budgets ». Si la transparence ne devait se résumer qu'à un résultat comptable pourquoi pas... sauf que cela ne saurait être le cas. L'action publique recouvre une série de dimensions (ne serait ce que les personnels qui la mettent en œuvre, son niveau, sa qualité etc.) dont le pouvoir ne saurait se désintéresser ; On pourrait aussi développer sur les effets pervers - là aussi - de la fongibilité... Mais rappelons l'essentiel, nous partageons le fait que la LOLF, en ce qu'elle impulse la logique de performance et de rémunération au mérite, est porteuse d'effets pervers sur les missions de services publics elles mêmes, et notamment au travers des points ci-après.

La rémunération à la performance est antinomique du service public

Les défenseurs de telles forme de rémunération estiment que les fonctionnaires sont peu performants parce qu'ils ne sont pas motivés en raison de leurs garanties statutaires. Bien que cela reste à discuter, ne serait ce parce que le statut général, pour peu que l'on veuille bien lui faire jouer pleinement son rôle, permet de prendre en compte le niveau d'investissement des personnels, il n'en demeure pas moins que ce raisonnement sert de base aux initiateurs la rémunération au mérite. Or un tel raisonnement, qui transpose les dispositifs en vigueur dans le sec-

teur privé, écarte notamment une donnée fondamentale : la nature des missions du service public, et plus particulièrement l'objectif égalitaire qui doit être celui du service public rendu aux usagers.

Or s'il y a rémunération à la performance c'est le quantitatif que mesurera l'indicateur qui sera privilégié, et ce au détriment du service public. Et au moins sous deux formes : tout d'abord en privilégiant ce qui est quantifiable, et ensuite, parmi ces missions, en privilégiant ce qui est le plus « facile » - notamment en terme de temps - à atteindre.

- Privilégier ce qui est quantifiable, c'est écarter une série de tâches qui elles ne le sont pas, et ne seront donc pas mesurées par l'indicateur, et ce au détriment de la mission prise dans son ensemble, bien souvent au détriment de sa dimension « qualitative ».
- Parmi les tâches quantifiables, et au nom de la performance à laquelle est liée la rémunération, l'objectif sera de rechercher à dégager le taux de réponses prises en compte par l'indicateur le plus élevé possible, ce qui passe par écarter les « cas » les plus difficiles, et ce faisant à rompre avec l'égalité de traitement.

Nous avons en son temps souligné tout cela. Nous avons fustigé les dérives. Nous continuons de mener

ce combat : Oui, la rémunération à la performance est antinomique de la notion de service public.

Que des chercheurs développent cette approche ne peut qu'être positif.

Il faut emprunter d'autres voies pour l'efficacité du service public

Pour autant notre analyse critique va plus loin que celle du chercheur et dans le même temps nous sommes porteurs de réponses qui ne s'en tiennent pas simplement à l'adaptation des indicateurs, ou à une vision graduée selon le niveau de « co-production » du service public.

Sans développer on pourrait en effet aussi relever notamment les effets négatifs de la rémunération à la performance, au travers de la mise en concurrence des personnels entre eux, avec ses conséquences sur le travail d'équipe, sa cohérence, et donc y compris sur l'efficacité tout court.

Toujours en quelques mots, on pour-

rait trouver des réponses tant au travers d'une profonde démocratisation de la fonction publique, permettant aux usagers notamment de mesurer le niveau de réponse apporté à leurs besoins et d'agir ainsi sur le service public (qu'on ne peut résumer à ses seuls personnels), que par une pleine application de ce qui fonde le statut général, par exemple en matière d'avancement, de promotions...ou encore bien entendu par la question des moyens.

Et d'ailleurs n'est ce pas là le nœud du problème. N'est ce pas avec la crise des finances publiques que prend forme l'idée de la rémunération à la performance ? N'est ce pas en pleine crise salariale et l'impossibilité de parvenir à un accord avec aucune organisation syndicale que le Ministre Delevoye a sorti « la rémunération au mérite » de son chapeau ? Et la mise en place progressive de tels systèmes ne s'accompagne t elle pas, parallèlement, d'une diminution des moyens de la fonction publique, notamment en emplois ?

Oui l'efficacité du service public passe par d'autres voies que celles dans laquelle on est en train de l'engager.



"Partout les luttes font converger les revendications des personnels avec la défense du service public. Comme ici avec les agents de l'archéologie préventive qui occupent le panthéon et alertent sur le devenir de leur missions et les conséquences pour la société toute entière. Ou encore le personnels de l'ANPE qui, avec les chômeurs, exigent un retour aux missions fondamentales du service public de l'emploi."