

Le piège des primes

Pour inciter ses agents à travailler plus et mieux, l'Etat français veut introduire des **primes collectives**. Censées doper les performances des salariés, de telles primes sont régulièrement mises en œuvre dans le public comme dans le privé. Mais elles engendrent de nombreux **effets pervers** et se révèlent souvent **contre-productives**.



Maya Beauvallet, maître de conférences à Télécom Paris Tech.

L'intéressement collectif devrait faire son entrée dans la fonction publique française : le gouvernement a proposé début février aux syndicats un accord-cadre qui s'appliquerait à l'ensemble des 5 millions de fonctionnaires et permettrait d'attribuer des primes collectives, de l'ordre de 300 euros par agent et par an, à un service qui aurait atteint des objectifs de performance. Cette carotte est supposée inciter les équipes concernées à travailler plus et mieux. Cet instrument de management est cependant loin d'être aussi efficace qu'on le croit et entraîne de nombreux effets pervers.

Une démarche récente

L'idée de valoriser les résultats des agents de l'Etat fait logiquement suite à l'introduction d'indicateurs de performance dans les services publics depuis une vingtaine d'années. La loi organique relative aux lois de finances (Lof), entrée en vigueur en 2006, a en particulier divisé le budget de l'Etat en 34 missions, 132 programmes et 580 actions. Du coup, elle a accouché d'une batterie impressionnante d'indicateurs qui étalonnent la performance des différents services de l'Etat. La proposition d'introduire des primes au mérite vient donc cou-

ronner une logique d'évaluation dont le but est de mieux maîtriser les coûts. L'intéressement doit permettre en particulier de « créer une émulation entre les services », pour reprendre les termes du rapport remis l'an dernier par le député Michel Diefenbacher.

Le gouvernement français y croit. Pourtant, il y a un an, l'OCDE publiait un rapport très négatif sur ces outils. Faisant le point sur les réformes de la fonction publique initiées dans les pays développés depuis une vingtaine d'années, il passait en revue les résultats

A force de vouloir motiver les fonctionnaires par des primes à la performance, on les a au contraire plutôt démotivés, conclut l'OCDE

des pays qui ont eu recours à l'intéressement des fonctionnaires sous la forme de primes individuelles ou collectives : Australie, Danemark, Finlande, Allemagne, Corée, Japon, Royaume-Uni, Etats-Unis, Canada, Irlande ou encore Italie. Dans les pays européens concernés, l'intéressement atteignait en moyenne 10 % du salaire ou du traitement pour les fonctionnaires non cadres, et de l'ordre de 20 % pour les cadres. Au final, le rapport est sans ambiguïtés : à force de vouloir motiver

les fonctionnaires par des primes à la performance, on les a au contraire plutôt démotivés !

L'impossible mesure des performances

Pourquoi cela ne marche-t-il pas ? Avec ces mécanismes d'intéressement, on commet deux contresens. Le premier consiste à croire que l'on peut réellement mesurer les performances. Or, les indicateurs quantitatifs ont par eux-mêmes de nombreux effets pervers : en effet, chaque poste de travail implique la réalisation de toute une série de tâches diffé-

Dans le domaine de la justice, par exemple, il est plus facile de mesurer la durée d'un procès que la qualité d'un jugement. Or, un jugement véritablement impartial exige a priori davantage de temps qu'un jugement expéditif. Une prime collective à la performance fondée sur des indicateurs de durée du procès ou de la procédure risque donc de récompenser les services judiciaires les plus expéditifs. Des économistes ont mesuré la performance des prisons privées aux Etats-Unis. Les incitations financières y fonctionnent à merveille : tous les indicateurs de coûts y sont meilleurs que dans les prisons publiques. Mais tout ce que les indicateurs de performance peinent à mesurer y est pire : la violence y est plus importante, les droits de l'homme plus souvent bafoués, etc.

Cette obsession de la quantification peut-être poussée très loin. La liste impressionnante des indicateurs suivis dans le cadre de la Lof en donne une bonne idée, mais rien n'y est dit par exemple sur des questions aussi essentielles que l'intégration des enfants de milieu défavorisé dans le système scolaire ou sur la non-discrimination des élèves.

Ce mécanisme peut également mettre à mal le traitement égalitaire des usagers, en incitant les agents à s'oc-



cuper en priorité des plus « rentables » en termes d'intéressement. Dans un hôpital new-yorkais, qui infligeait une pénalité financière aux chirurgiens dont les patients décédaient pendant l'opération, l'effet de ces « primes négatives » s'est très vite fait sentir : les médecins n'opéraient plus les cas les plus délicats, devenus trop risqués pour eux. De la même manière, dans un centre de formation continue dont les agents recevaient une récompense proportionnelle au nombre de chômeurs qui retrouvaient un emploi au terme de la formation, l'effet fut immédiat : le centre se mit à sélectionner les chômeurs en évitant de prendre en charge les plus difficiles à « recaser ».

Une capacité de motivation surévaluée

Le second contresens consiste à survaloriser la capacité réelle de motivation des individus par le « gagner plus ». En effet, soit nous

faisons les choses pour la compensation qui les accompagne (motivation extrinsèque), soit nous les faisons parce que nous les aimons ou qu'elles nous procurent une satisfaction par elles-mêmes (motivation intrinsèque). On a longtemps cru que ces motivations pouvaient s'additionner : nous faisons les choses d'autant mieux, pensait-on, que se conjuguent le plaisir du travail et le salaire que l'on en tire. Or, l'expérience prouve que les motivations extrinsèques peuvent au contraire nuire aux motivations intrinsèques. Autrement dit, l'argent peut tuer le plaisir, le civisme ou encore la conscience morale.

Exemple. Une trentaine de crèches américaines avaient mis en place un système d'amendes pour les retardataires, d'un montant équivalent au prix d'une heure de *baby-sitting* par heure de retard, afin de motiver les parents à récupérer leurs enfants à l'heure en fin de journée. Résultat : les

retards ont été multipliés par trois. Les parents se sentaient décomplexés d'arriver en retard vis-à-vis de la crèche et de son personnel.

La liste des effets pervers liés aux incitations financières est loin d'être close. Les spécialistes des ressources humaines savent en particulier que les incitations collectives peuvent aussi freiner la production : les collègues font en effet fréquemment pression sur les salariés les plus productifs pour qu'ils ne fassent pas d'excès de zèle. Une trop grande ardeur à la tâche de leur part risquerait en effet d'amener la hiérarchie à revoir à la hausse les résultats attendus par la suite. Les primes collectives ne sont en ce sens pertinentes que pour des collectifs de travail très homogènes. Mais ces collectifs sont rarement des armées de clones...

Cela veut-il dire qu'on ne peut rien faire pour améliorer la productivité et la motivation des salariés ? Certainement pas. Dans le

Tribunal de grande instance de Paris.

Une prime collective à la performance fondée sur la durée des procédures risque de récompenser les services judiciaires les plus expéditifs...

public comme dans le privé, les sources potentielles d'accroissement de la motivation et de progression de la qualité sont nombreuses : meilleure gestion des carrières et des mobilités, engagement plus important des cadres auprès des salariés, implication des usagers dans l'évaluation, etc. Mais toutes ces pistes ont un point en commun : elles sont plus difficiles à mettre en place que des primes d'intéressement... ■

POUR EN SAVOIR PLUS

Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux, par Maya Beauvallet, éd. du Seuil, 2008.

« **Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances** », OCDE, 2007, disponible sur www.oecd.org/dataoecd/11/39/38990169.pdf

« **La rémunération à la performance est-elle efficace ?** », par Elsa Pillichowski, *Recherche-Etudes-Veille* n° 30, mars 2009. Disponible sur www.institut.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/perspective-gestions-publiques/