PISA À LA LOUPE 16

politiques d'éducation politiques d'éducation politiques d'éducation politiques d'éducation politiques d'éducation politiques d'éducation

La rémunération fondée sur la performance améliore-t-elle la qualité de l'enseignement ?

Il est établi de longue date par l'enquête PISA que les systèmes d'éducation performants rémunèrent, en général, davantage leurs enseignants. Ces systèmes privilégient par ailleurs souvent la qualité de l'enseignement par rapport à d'autres critères, notamment la taille des classes. Mais au vu des contraintes budgétaires actuelles, l'augmentation des salaires de tous les enseignants ne paraît pas une solution viable. C'est pourquoi de nombreux pays ciblent désormais les augmentations de salaires sur les établissements présentant des besoins spécifiques ou des pénuries d'enseignants, ou renforcent, au niveau local, la flexibilité des dispositifs de rémunération. D'autres pays ont opté pour des systèmes de rémunération individualisée. Mais la reconnaissance et la récompense de la performance des enseignants à travers la rémunération constituent-elles un vecteur efficace d'amélioration ?

Les effets sur les résultats des élèves d'une rémunération des enseignants fondée sur la performance…

Un système de rémunération fondée sur la performance implique la reconnaissance d'autres critères que les titres de qualification ou les années d'expérience, deux éléments dont il a été prouvé qu'ils sont de mauvais indicateurs de l'efficacité des enseignants. Selon les partisans d'une rémunération fondée sur la performance, il est plus équitable de récompenser les enseignants qui se distinguent par leur performance que de rémunérer tous les enseignants à part égale. En outre, ils font remarquer que la rémunération fondée sur la performance constitue un facteur de motivation pour les enseignants et que l'amélioration de la visibilité du lien entre les dépenses au titre des établissements d'enseignement et les résultats de ces derniers permet de renforcer le soutien de l'opinion publique. Les opposants de ce système de rémunération arguent, quant à eux, qu'il est difficile de garantir l'équité et l'exactitude des évaluations car il n'existe pas de critères objectifs de performance, que la coopération entre les enseignants s'en voit réduite ou que l'enseignement se focalise alors trop sur les critères évalués.

Les analyses empiriques sur les effets de la rémunération fondée sur la performance ne sont en général pas concluantes, ce qui n'aide pas à éclairer ce débat. Il est en effet tout simplement difficile d'évaluer ces effets car les données sont peu nombreuses et l'éventail de critères à prendre en compte, considérable : comment définir la performance ? comment la mesurer ? comment déterminer l'échelle des primes ? ou encore, faut-il octroyer ces primes au niveau de l'établissement ou à titre individuel ?

Corrélation entre performance des enseignants et rémunération

		Score moyen en compréhension de l'écrit lors du cycle PISA 2009	Une performance remarquable de l'enseignant influe-t-elle sur…		
			… la décision d'une majoration du salaire de base	… la décision d'octroi d'une prime annuelle	… la décision d'octroi d'une prime ponctuelle
OCDE	Australie	515	Non	Non	Non
	Autriche	470	Non	Non	Oui
	Belgique (Fl.)	538	Non	Non	Non
	Belgique (Fr.)	490	Non	Non	Non
	Canada	524	*m*	*m*	*m*
	Chili	449	Non	Non	Oui
	République tchèque	478	Oui	Oui	Oui
	Danemark	495	Non	Oui	Oui
	Angleterre	495	Oui	Oui	Oui
	Estonie	501	Non	Oui	Oui
	Finlande	536	Non	Oui	Non
	France	496	Non	Non	Non
	Allemagne	497	Non	Non	Non
	Grèce	483	Non	Non	Non
	Hongrie	494	Non	Non	Oui
	Islande	500	Non	Non	Non
	Irlande	496	Non	Non	Non
	Israël	474	Non	Non	Non
	Italie	486	Non	Non	Non
	Japon	520	Non	Non	Non
	Corée	539	Non	Non	Non
	Luxembourg	472	Non	Non	Non
	Mexique	425	Oui	Oui	Non
	Pays-Bas	508	Oui	Oui	Oui
	Nouvelle-Zélande	521	Oui	Oui	Oui
	Norvège	503	Non	Oui	Non
	Pologne	500	Non	Oui	Oui
	Portugal	489	Non	Non	Non
	Écosse	500	Non	Non	Non
	République slovaque	477	Non	Oui	Oui
	Slovénie	483	Non	Non	Oui
	Espagne	481	Non	Non	Non
	Suède	497	Oui	Non	Non
	Suisse	501	Non	Non	Non
	Turquie	464	Oui	Non	Oui
	États-Unis	500	Non	Non	Oui

Oui Non

m: les données ne sont pas disponibles.
Année de référence : 2009.
Sources : tableau I.2.3, *Résultats du PISA 2009*, Volume I (OCDE, 2010)
et tableau D3.5a, *Regards sur l'éducation 2011 : Les indicateurs de l'OCDE* (OCDE, 2011).

L'enquête PISA apporte un nouvel éclairage sur cette question en analysant, sous l'angle de la comparaison internationale, l'ampleur de la relation entre la performance des élèves et l'existence de systèmes de rémunération fondée sur la performance. À l'heure actuelle, environ la moitié des pays de l'OCDE récompensent la performance des enseignants selon différentes modalités. Par exemple, en République tchèque, en Angleterre, au Mexique, aux Pays-Bas, en Suède et en Turquie, la performance remarquable (ou non) des enseignants est l'un des critères retenus pour déterminer leur position sur le barème salarial de base. En République tchèque, au Danemark, en Angleterre, en Estonie, en Finlande, au Mexique, aux Pays-Bas, en Norvège, en Pologne et en République slovaque, ce même critère est retenu pour l'octroi de primes annuelles. Enfin, en Autriche, au Chili, en République tchèque, au Danemark, en Angleterre, en Estonie, en Hongrie, aux Pays-Bas, en Pologne, en République slovaque, en Slovénie, en Turquie et aux États-Unis, la performance professionnelle remarquable des enseignants donne lieu à l'octroi de primes ponctuelles.

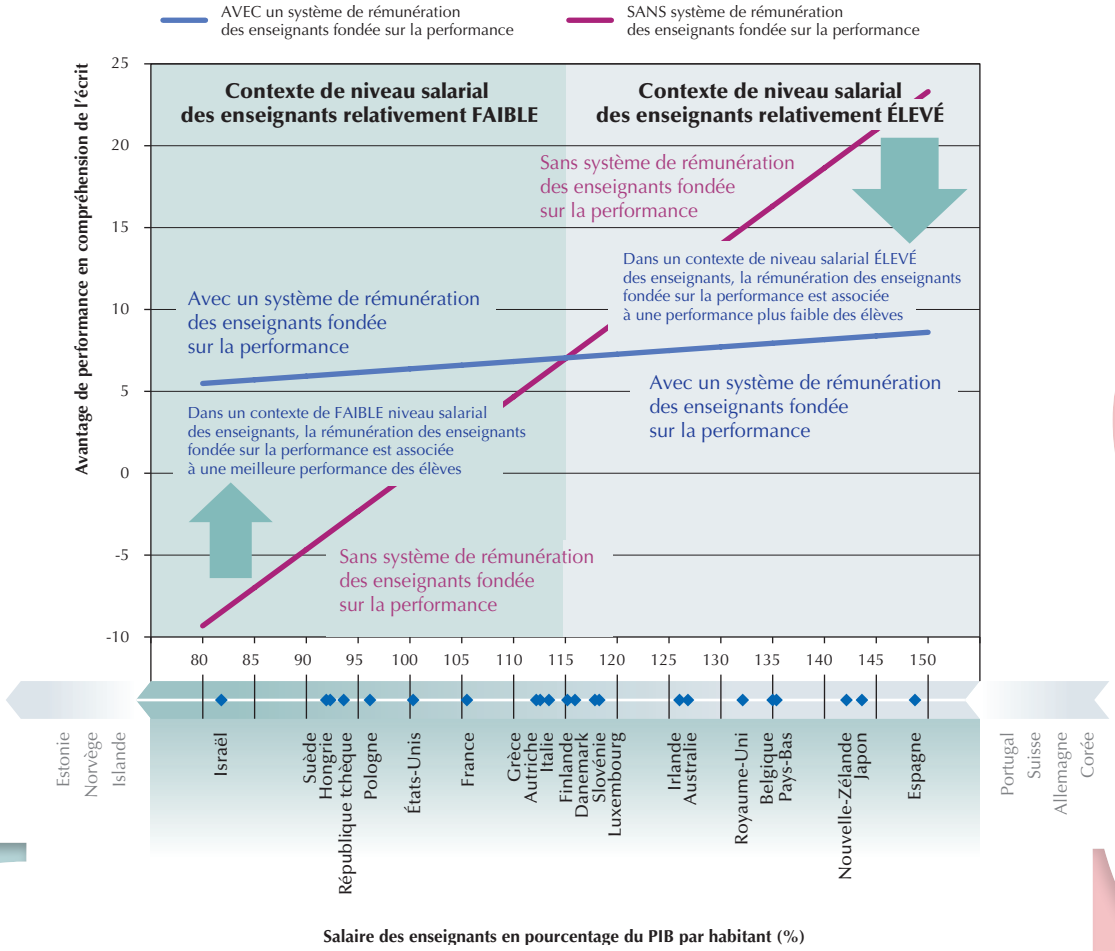
… apparaissent le plus clairement lorsque l'on prend en compte le niveau salarial global des enseignants.

Un tour d'horizon met en évidence l'absence de relation entre la performance moyenne des élèves d'un pays et l'existence d'un système de rémunération fondée sur la performance. En d'autres termes, certains systèmes d'éducation très performants utilisent ce système de rémunération, mais d'autres, non. Toutefois, le constat est différent lorsque c'est le niveau global de rémunération des enseignants par rapport au revenu national qui est pris en compte. Dans les pays où la rémunération des enseignants est comparativement faible (supérieure de moins de 15 % au PIB par habitant), les élèves obtiennent, en général, de meilleurs résultats lorsqu'il existe des systèmes de rémunération fondée sur la performance, tandis que dans les pays où la rémunération des enseignants est comparativement élevée (supérieure d'au moins 15 % au PIB par habitant), c'est l'inverse qui s'observe. Ainsi, pour les pays qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour offrir une rémunération élevée à l'ensemble de leurs enseignants, il peut s'avérer utile d'observer l'exemple des pays qui ont instauré des systèmes de rémunération fondée sur la performance.

La décision d'adopter, ou non, un système de rémunération fondée sur la performance ne constitue qu'une première étape.

Même si les systèmes de rémunération fondée sur la performance représentent un choix stratégique viable, il est capital de savoir comment les mettre en œuvre de façon efficace. Tout d'abord, il est nécessaire de garantir la validité et la fiabilité des mesures de la performance des enseignants, et de s'assurer que les enseignants eux-mêmes sont satisfaits de l'objectivité et de l'exactitude de ces dernières. Certaines de ces mesures reposent sur des observations multiples effectuées par des évaluateurs formés à cet effet sur la base d'une grille normalisée de critères qui, selon les enseignants, reflètent les bonnes pratiques. D'autres incluent les contributions aux efforts d'amélioration de l'établissement ou la performance dans des domaines spécifiques sur la base de certifications externes. D'autres encore prennent en compte la performance des élèves, nécessitant alors des systèmes de gestion des données capables de combiner les données relatives aux élèves à celles relatives aux enseignants. Dans le cas de l'utilisation de mesures de la « valeur ajoutée », les bases de données doivent notamment pouvoir conserver l'historique des progrès des élèves d'une année sur l'autre, afin de donner une idée de la contribution de chaque enseignant à ces progrès.

Écart de performance moyen entre les pays disposant ou non de systèmes de rémunération des enseignants fondée sur la performance, selon le niveau de salaire des enseignants



Source : tableaux 2 et 3 disponibles sur : http://www.oecd.org/dataoecd/58/37/50282932.xls.

Il s'agit par ailleurs de savoir s'il faut attribuer les primes aux enseignants (à titre individuel ou en groupe) ou à l'établissement dans sa globalité. Les primes individuelles peuvent motiver les individus à s'invertir davantage dans leur travail et leur donner un sentiment de maîtrise sur la possibilité de voir récompenser leurs efforts. Toutefois, il peut s'avérer difficile de distinguer le rôle qu'a joué un enseignant en particulier par rapport aux enseignants précédents ou à d'autres facteurs, tels que l'environnement scolaire. Une autre possibilité consiste à prendre en compte la performance d'un groupe d'enseignants en tant qu'unité, telle que les équipes pédagogiques d'une année d'études, les départements spécialisés dans une discipline, ou un autre regroupement qui corresponde à la structure de l'établissement et à sa mission. S'il est prouvé que les primes de groupe renforcent la cohésion du personnel, le sentiment d'équité et les normes de productivité, elles sont également susceptibles de favoriser l'apprentissage mutuel parmi les enseignants. Les primes attribuées à l'établissement dans son ensemble peuvent encourager la collaboration entre les enseignants qui œuvrent tous ensemble à la réalisation de certains objectifs ; elles sont néanmoins susceptibles d'atténuer le lien entre effort individuel et récompense, et de favoriser le phénomène du « bénéfice sans contrepartie », où des enseignants se voient récompensés au seul titre qu'ils enseignent dans un établissement donné.

Les systèmes se distinguent également par la façon dont ils structurent le paiement des primes, soit sous la forme d'une somme globale fixe répartie en fonction d'un classement des enseignants selon leur performance (par exemple, paiement d'un bonus aux 25 % des enseignants les plus performants), ou sous la forme d'une prime accordée à tout enseignant atteignant un certain niveau de performance. La première solution détermine dès le départ le montant maximum des dépenses qu'une localité ou un pays devra consentir. Toutefois, comme expliqué plus haut, elle peut, au niveau individuel, dissuader certains enseignants d'améliorer leur performance. La seconde solution nécessite d'établir une définition précise des exigences à remplir par les enseignants pour bénéficier de la prime. Elle permet certes à un plus grand nombre d'enseignants d'obtenir une prime, mais elle peut également accroître le montant à épargner pour son financement si l'ensemble des enseignants, ou presque, en bénéficient. Le manquement au paiement des primes condamne ce type de système, car les enseignants en viennent à remettre en question les efforts d'amélioration qu'il suppose.

Pour conclure : Dans certains contextes, il semble intéressant d'envisager un système de rémunération fondée sur la performance ; mais son bon fonctionnement sur le long terme représente un défi formidable. Le niveau des salaires ne peut constituer qu'une partie de l'environnement professionnel : les pays qui ont réussi à faire de l'enseignement une profession attractive y sont souvent parvenus non seulement grâce à la rémunération, mais aussi en revalorisant la profession d'enseignant, en offrant de réelles perspectives de carrière et en donnant à leurs enseignants des responsabilités en tant que professionnels et meneurs de changements. Pour ce faire, les enseignants doivent être formés pour devenir les innovateurs et les chercheurs de la pédagogie de demain, et pas uniquement des fonctionnaires chargés de dispenser un programme.

Pour tout complément d'information

Contacter Miyako Ikeda *(Miyako.Ikeda@oecd.org)* ou Andreas Schleicher *(Andreas.Schleicher@oecd.org)*

Consulter OCDE (2009), *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices*, Éditions OCDE
OCDE (2011), *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World*, Éditions OCDE
Notes et tableaux techniques relatifs à ce numéro de PISA à la loupe.

Voir
www.pisa.oecd.org
www.oecd.org/pisa/infocus

Prochain numéro
Que peut nous apprendre PISA sur le bien-être des élèves ?