

Les traitements des enseignants français, 1960-2004 : La voie de la démoralisation ?

Btissam Bouzidi, Touria Jaaidane, Robert Gary-Bobo

DANS **REVUE D'ÉCONOMIE POLITIQUE** 2007/3 (VOL. 117), PAGES 323 À 363
ÉDITIONS **DALLOZ**

ISSN 0373-2630

DOI 10.3917/redp.173.0323

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2007-3-page-323.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Dalloz.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les traitements des enseignants français, 1960-2004 : La voie de la démoralisation ?*

Btissam Bouzidi**
Touria Jaaidane***
Robert Gary-Bobo****

En nous appuyant sur une reconstruction des grilles indiciaires des enseignants, échelon par échelon, pour les instituteurs, agrégés et certifiés, maîtres de conférences et professeurs des universités, de 1960 à 2004, nous montrons que la valeur des carrières des agrégés du secondaire et des professeurs des universités, définie comme somme actualisée et espérée des salaires nets réels sur le cycle de vie professionnelle, a baissé d'environ 20 % en 25 ans, de 1981 à 2004. Cette baisse est due pour l'essentiel à une érosion de 15 % de la valeur réelle du point d'indice, à laquelle il faut ajouter l'alourdissement des cotisations obligatoires, durant la période considérée. Si les traitements nets associés à un échelon donné de la carrière des professeurs certifiés ont bien subi une érosion de pouvoir d'achat de l'ordre de 20 %, les mesures de revalorisation de carrière mises en place à partir de 1990 constituent des compensations partielles, qui conduisent, pour ce qui les concerne, à un jugement plus nuancé. Enfin, la situation des instituteurs ne s'est pas dégradée, mais uniquement en raison des compensations offertes par la création du corps des professeurs des écoles. Nous discutons ensuite les ressorts possibles de ce « tournant de la rigueur », qui remonte à 1983, du point de vue de l'économie politique, et formulons l'hypothèse qu'il comporte d'importants coûts sociaux à long terme, en partie cachés, sous forme d'aggravation du risque moral, de baisse de la qualité et de la productivité du service, et sous forme d'anti-sélection dans les recrutements.

fonction publique - salaires - personnel - education - enseignants

The french teachers' wages 1960-2004: the road to demoralization?

Using a reconstruction of the pay scales of public-sector teachers from 1960 until 2004, in primary, secondary, and higher education, we show that the net real value of the

* Nous remercions Gilbert Abraham-Frois, Bernard Belloc, Jean-Richard Cytermann, Serge Federbusch, Lionel Fontagné, François Delpla, Jacques Delpla, Corinne Prost, Michel Sollogoub, et (*last but not least*) Alain Trannoy, ainsi qu'un certain nombre de fonctionnaires, pour leurs commentaires, et pour l'aide qu'ils nous ont apportée.

** Université de Cergy-Pontoise, THEMA.

*** Université de Lille 1, EQUIPPE.

**** Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris School of Economics, email : garybobo@univ-paris1.fr.

careers of some categories of teachers, defined as the discounted expected sum of future net real wages, has decreased by 20 percent between 1981 and 2004. These categories are the university professors and the secondary agrégés teachers. The decrease is due to a 15 percent fall in the real value of the public-sector point d'indice (i.e., index-point value used to compute all public sector base wages), and to an increase of compulsory payroll contributions and taxes during the same period, which accounts for the remaining 5 percent. The net real pay associated with a given ladder on the pay scale of a *professeur certifié* (i.e. "certified" high-school teachers) has also lost around 20 percent of its purchasing power between 1981 and 2004, but changes in the speed of promotions have partially compensated for the wage erosion, in this category. The situation of primary school teachers is much better, insofar as a new career of *professeurs des écoles* has been created, with a higher wage-scale. We finally discuss the possible underpinnings of these historical trends from the point of view of Political Economy, and, using ideas drawn from modern Personnel Economics, we suggest that this policy has substantial hidden social costs, in the form of more severe moral hazard problems, decreased quality and productivity of service, and aggravated adverse selection in the recruitment process.

public sector - wages - personnel - education - teachers.

Classification JEL: J31, J45

*Ô mes frères, suis-je donc cruel ? Mais je dis : ce qui tombe,
on doit encore le pousser par-dessus le marché !
(...) Et celui à qui vous n'apprenez pas à voler,
à celui-là apprenez à – tomber plus vite !*

F. Nietzsche, Ainsi parlait Zarathoustra.

Les salaires des fonctionnaires de la République Française posent un problème économique particulier : celui de leur détermination et de leur révision périodique, tant du point de vue collectif que du point de vue individuel. Le maintien du pouvoir d'achat en période d'inflation est la forme archétypique du problème, vu du point de vue « collectif », tandis que l'avancement et la gestion des carrières constituent l'essentiel de sa forme « individuelle » (même si les règles du jeu des carrières ont elles-mêmes un caractère collectif, bien évidemment). Les salaires des fonctionnaires de tous âges, types, qualifications et ancienneté¹, ne sont pas déterminés *directement* par référence au marché du travail, et ne sont pas en général fixés d'une manière décentralisée². Il y a bien des liens avec le marché, et on observe que les salaires de la fonction publique ont une certaine corrélation avec les salaires d'employés équivalents dans le secteur privé (quand ils existent) ; il ne fait

1. Nous éviterons le plus possible d'utiliser le jargon technique du droit de la fonction publique, sauf mention explicite, avec l'idée d'employer un langage compréhensible par tous les économistes francophones et les non-spécialistes.

2. Si l'on met à part quelques expériences et exceptions récentes qui ne concernent pas la grande masse des serveurs de l'Etat.

pas de doute que les responsables politiques et administratifs des traitements de la fonction publique ont en tête, au moins de manière informelle, des références dans le secteur privé (et jouent par exemple sur les primes de leurs agents lorsque la concurrence du secteur privé se fait trop forte), mais il n'existe pas de mécanisme aussi puissant et général qu'un grand marché du travail qui conduise à une détermination *décentralisée*, quasi-anonyme et quasi-automatique des traitements. Un mécanisme « automatique » de fixation des salaires ne reposerait sur aucune décision centrale de nature discrétionnaire. Un mécanisme décentralisé ne ferait intervenir que des responsables locaux, à un niveau relativement faible dans la hiérarchie nationale. Mais en fait, paraphrasant Milton Friedman³, la détermination des salaires des fonctionnaires passe par les « chemins tortueux de la politique » : il faut au moins un politique, (il faut un Ministre), il faut un « technocrate » (un directeur d'administration centrale), les syndicats s'en mêlent (comme c'est leur droit), et les problèmes commencent⁴... Il n'y a rien de vraiment comparable, dans ce processus, sauf superficiellement, à ce qui se passe dans une entreprise privée, même si on y retrouve le même genre d'acteurs, s'occupant des mêmes problèmes de recrutement, paie et carrières (le PDG représentant – en théorie – les actionnaires, le directeur du personnel, censé obéir au PDG, et les mêmes syndicats...). La raison semble en être essentiellement que les responsables ne sont soumis, ni aux mêmes contraintes, ni aux mêmes *incitations*.

De nombreux grands commis de l'Etat se sont penchés sur ces problèmes depuis des décennies, mais il semble bien que l'Etat n'ait, en matière de politique des salaires, pas de méthode générale. L'examen d'un certain nombre de faits sur les quarante années qui viennent de s'écouler montre bien le problème de l'inflation, il montre bien la rigueur de la contrainte budgétaire (surtout depuis 1982-83), en revanche, il ne montre pas l'existence d'un plan concerté et bienveillant, gérant au plus près, de manière prudente et prévisionnelle, l'énorme effectif et son astronomique masse salariale, dans l'intérêt bien compris des citoyens et des générations futures. On n'observe en apparence que le résultat, sans coordination dans le temps, de décisions politiques dictées par les urgences de l'heure, que ces dernières soient liées à la politique budgétaire du gouvernement, ou à des considérations de stratégie électorale (ou les deux à la fois)⁵. Rien ne nous garantit que ces décisions non coordonnées ne conduisent pas à long terme à une dérive. Pour l'essentiel, il semble que cette dernière provienne de ce que les agents

3. Cf. M. Friedman [1962].

4. Il faut, pour plus d'exactitude, distinguer les mesures indiciaires et les mesures indemnitaires. Toute modification de la grille indiciaire nécessite une modification statutaire : un décret en conseil d'Etat et la consultation des instances paritaires ministérielles, comités techniques paritaires, ou interministérielles, le conseil supérieur de la fonction publique. Les mesures dites indemnitaires requièrent un arrêté des ministres de la fonction publique et du budget mais ne sont pas soumises aux instances paritaires. Par conséquent, les mesures indemnitaires constituent un instrument plus léger, plus souple, plus individualisé et moins coûteux, (car les indemnités n'entrent pas dans le calcul de la retraite). Les syndicats préfèrent les mesures indiciaires : ils reprochent au système indemnitaire d'introduire des éléments de mérite dans la détermination de la rémunération et ils le trouvent « opaque ».

5. Le sujet appelle un examen en termes de cycle politico-économique, si l'on peut dire, qui donnera lieu à des développements ultérieurs (Cf. la thèse de B. Bouzidi). Sur cette question voir aussi Fougère et Pouget [2003].

participant au processus de gestion du personnel et des traitements dans la fonction publique aient tous des horizons trop courts pour valablement prendre en compte les conséquences de long terme de leurs décisions, et pour s'engager de manière crédible à mener à bien une politique qui requiert de la persévérance. Les seuls acteurs qui soient persévérants et vraiment permanents seraient-ils les syndicalistes ? C'est presque évident lorsqu'on considère les hommes ou femmes politiques, placés sous contrainte de réélection. Les ministres de la fonction publique restent quelques années en place dans le meilleur des cas. Peut-on alors imaginer qu'en raison de sa permanence et de son inertie, la haute administration de carrière contrebalancerait l'opportunisme à court terme des politiques, assurant la reproduction du système dans des conditions qui préservent l'avenir et l'intérêt général ? Il semble que les directeurs en charge des questions de personnel des administrations publiques, en raison de leur mobilité, n'aient pas beaucoup plus de raisons que les ministres de prendre en compte le long terme, et il est bien possible que les soucis individuels de carrière entrent en contradiction avec le désir de produire des bénéfices collectifs à longue échéance, en particulier parce que ces bénéficiaires ne seraient de toutes façons ni évalués, ni récompensés. Les hauts fonctionnaires ne peuvent pas s'engager de manière crédible à mener une réforme, car cet engagement est par définition du ressort des politiques. Enfin, à un grand commis de l'Etat ou à un politique réellement soucieux de maximiser le bien-être social par ses décisions en matière de fonction publique, il manquerait à coup sûr certains outils d'observation. De même qu'on ne peut pas voir les aiguilles de l'horloge avancer en raison de la lenteur du phénomène, l'observation de la dérive de la fonction publique requiert plus qu'un certain recul. Encore faudrait-il savoir quel phénomène lent observer.

Dans les lignes qui suivent, nous défendons l'idée que la dérive de la fonction publique, est seulement en partie visible, en nous appuyant sur des considérations d'« économie du personnel »⁶. A l'appui de notre thèse, nous présentons un dossier empirique, brochant un tableau rétrospectif de l'évolution des traitements des professeurs des écoles (instituteurs), du secondaire et des universités, depuis 1960. Il s'agit là d'un échantillon de la fonction publique couvrant une grande part de la hiérarchie, à l'exception des ouvriers. Les effectifs enseignants sont bien évidemment considérables⁷ ; ils constituent à eux seuls un véritable phénomène macro-économique, mais il s'agit aussi de fonctionnaires dans la rémunération desquels les primes jouent un rôle mineur, ce qui est un avantage pour nous. En effet, l'information sur les primes est très difficile à collecter. Il est bien connu que ces primes (ou indemnités), qui sont versées par les diverses administrations publiques à leurs agents, en sus des traitements de base, constituent un « maquis » où la transparence n'est pas de mise. Nous étudions la déformation dans le temps des « grilles

6. L'analyse économique des organisations, contrats et incitations (Cf. Milgrom et Roberts [1992], Salanié [1994], Laffont [2000], Laffont et Martimort [2002], Bolton et Dewatripont [2005]) a dans les années récentes, trouvé un champ d'application important avec l'étude des systèmes de carrières et des rémunérations, et conduit à un renouvellement assez profond des bases de la « gestion du personnel » classique (Cf. Lazear [1998], Prendergast [1999], Chiappori *et al.* [1999]).

7. 848 835 agents au premier janvier 2006, selon le Ministère de l'Education Nationale (DEP).

indiciaires » réglementant les salaires de nos fonctionnaires tout au long de leur carrière, sur cette période de plus de quarante ans. Nous « visualisons » ainsi avec une certaine véracité la paie des professeurs au cours du temps et l'évolution de leur pouvoir d'achat. Un examen élémentaire de ces données fait apparaître plusieurs faits saillants, qui nous paraissent frappants. Tout d'abord, la rupture de tendance que constitue le « tournant de la rigueur » de 1983, sous les premiers gouvernements socialistes (de la cinquième République). Ce « tournant » mérite bien son nom. A partir de 1982-83, les fonctionnaires, qui jusque là avaient joui de gains substantiels de pouvoir d'achat, rentrent dans une phase de régression lente, certaine et constante, qui n'a pas cessé aujourd'hui. La dévalorisation en termes réels des carrières, c'est-à-dire de la valeur actualisée espérée des revenus nets réels perçus au cours du cycle de carrière d'un individu moyen, est une conséquence de ces observations⁸. La baisse de valeur réelle des traitements *nets*, associés à un échelon donné, et *hors primes*, des enseignants du supérieur a été de 20 % environ, de 1981 à 2004. De 1981 à 2004 également, la baisse des traitements nets réels des agrégés de l'enseignement secondaire est de 15 à 20 % (selon l'échelon considéré). Ces résultats sont obtenus en utilisant l'indice des prix à la consommation de l'INSEE comme déflateur. Pour ce qui concerne les certifiés, si la dévalorisation de leurs échelons atteint près de 20 % également, ils ont cependant joui, à partir de 1990, des possibilités d'accélération de carrière offertes par l'ouverture d'une échelle « hors classe », qui a atténué pour eux ce phénomène, dans une certaine mesure. Les instituteurs sont ceux qui s'en tirent le mieux avec une baisse de traitement réel net de l'ordre de 9 % seulement durant la même période⁹. Mais les instituteurs qui ont été reclassés dans le nouveau corps des professeurs des écoles ont bénéficié d'une nette « revalorisation ».

Si donc on doit prendre en considération les éventuelles accélérations de carrière associées à la revalorisation de 1989-90 pour les certifiés et les instituteurs, les traitements nets réels associés à un échelon donné ont bien subi une forte érosion dans le secondaire et dans le supérieur. Cette érosion est principalement due à une baisse de 15 % du pouvoir d'achat du point d'indice entre 1981 et 2004, aggravée par la hausse des cotisations obligatoires, de la CSG, du RDS, etc, auxquelles il faut donc imputer à peu près 5 % de la baisse des salaires nets réels. Cette baisse, qui se poursuit maintenant depuis plus de 25 ans, nous amène à nous demander comment les fonctionnaires considérés ont bien pu l'accepter et la supporter ! Une décroissance de 20 % sur 25 ans correspond à une érosion lente de l'ordre de 0,88 % par an¹⁰. Elle signifie qu'il faudrait augmenter tous les échelons de 25 % pour remettre les espérances d'un agrégé débutant en 2004 au niveau de celles d'un agrégé débutant en 1981. Nous prétendons de plus que l'évolution des primes (indemnités), dont le niveau moyen, de l'ordre de 10 % des traitements tout au plus, est particulièrement modeste chez les enseignants, ne peuvent constituer qu'une compensation tout à fait partielle de la dévalorisation des traitements de base ainsi mise en évidence.

8. Sur les comparaisons inter-temporelles des carrières, voir Karcher et Trannoy [1999].

9. Au 8^{ème} échelon des instituteurs, pour être précis.

10. En moyenne géométrique. Il se peut que l'érosion soit d'autant mieux tolérée qu'elle est lente, en dessous du seuil de 1 % par an.

Cette question conduit à son tour à une constatation corrélative pratiquement incontestable, à savoir : que les syndicats de la fonction publique se sont montrés incapables d'enrayer le mouvement de baisse des salaires. Cette constatation apparaîtra comme un paradoxe à ceux qui pensent que les syndicats de la fonction publique s'adjugent une part du gâteau toujours plus grosse. Au premier examen des faits, il semble plutôt que les syndicats soient impuissants face à certaines évolutions. Mais la réalité est sans doute plus complexe. L'hypothèse à laquelle nous sommes conduits est que cette érosion des valeurs des carrières a un prix, une contrepartie bien réelle, qui n'est pas toujours complètement comptabilisée, car elle n'affecte pas de manière immédiate les finances publiques.

Un autre fait qui ressort de nos données est l'écrasement progressif des hiérarchies salariales : non seulement les valeurs des carrières, mais également les incitations s'érodent. On peut par exemple mesurer simplement la compression des hiérarchies en formant ce que nous appelons ci-dessous la *ratio hiérarchique* : le rapport du salaire d'un fonctionnaire en fin de carrière (en fait au dernier échelon de la grille des salaires) sur celui du début de carrière (premier échelon). Le « pouvoir des incitations » lié au système de carrière est, pour simplifier, considéré comme affaibli si l'intérêt (en termes de rémunération) lié à la progression dans la hiérarchie est réduit. En 1960, le traitement net d'un professeur des universités (première classe, premier échelon) valait 3 fois celui d'un instituteur débutant. Ce même rapport est tombé à 2,41 en 2004. En 1960, le traitement net d'un professeur des universités (première classe, premier échelon) valait 2,22 fois celui d'un Maître assistant (deuxième classe, premier échelon). Ce même rapport est tombé à 1,8 en 2004. En 1960, le traitement net d'un professeur certifié en fin de carrière (11ème échelon de la classe normale) valait 2,5 fois celui d'un certifié en début de carrière (premier échelon de cette même classe). En 2004, ce rapport vaut 1,88, si on considère la classe normale, mais est remonté à près de 2,3, en 1990, si on forme le ratio avec le plus haut échelon de la « hors classe » nouvellement créée. Les structures et ratios hiérarchiques ont une évolution complexe, non monotone, et sans logique apparente. Ils semblent être le produit, en partie aléatoire sans doute, des circonstances. Le sous-produit d'une réforme, tendant à rajouter des échelons supplémentaires à une carrière, en évitant de procéder à une augmentation générale des indices, pouvant être de renforcer la tension hiérarchique, et donc de creuser les inégalités entre jeunes et vieux.

Il est intéressant de se demander pourquoi les hiérarchies se sont écrasées au cours du temps dans l'enseignement. Une réponse venant immédiatement à l'esprit, et qui a peut être une certaine validité, est que ce tassement est le produit d'une « demande d'égalité » des syndicats, et même d'une « poussée d'Archimède égalitariste » à l'échelle de la société française tout entière. Cette pression a des chances d'être réellement exercée si le syndicat représente plutôt les agents jeunes et les agents des échelons inférieurs : elle serait alors le résultat d'une démographie qui place les jeunes (alliés objectivement à ceux qui souffrent d'un retard de carrière) en position de force dans la négociation, obtenant des résultats relativement meilleurs que ceux des fonctionnaires chevronnés. Pour vérifier cette hypothèse d'un « biais syndical en faveur des bas échelons », il faudrait étudier

des données historiques détaillées sur les effectifs par échelon, leur évolution, et les mettre en rapport avec la chronique des salaires. Cependant, augmenter les échelons les plus bas est aussi la politique la plus coûteuse pour l'Etat, puisque les effectifs y sont typiquement plus nombreux (dans un système en expansion), et cette force devrait contrecarrer l'existence du « biais en faveur de la base », ce qui fait que le penchant observé n'est pas le produit d'une force évidente. Il s'y mêle sans doute des considérations politiques de niveau national¹¹. Il se peut aussi que le caractère « catégoriel » des syndicats (et leur division) joue au détriment du sommet de la hiérarchie des corps de fonctionnaires¹². Mais en même temps, pour les membres d'un corps, le petit nombre et la proximité du pouvoir peuvent faciliter les augmentations (ce qui ne favoriserait pas les professeurs des universités). Même si on peut trouver matière à se réjouir de cet état de fait en y voyant un progrès de l'égalité, l'écrasement tendanciel de la hiérarchie n'est cependant pas sans conséquences à long terme. Le fait qu'il existe des échelons et des règles d'avancement répond à une logique organisationnelle, qui détermine les comportements (ou stratégies) individuel(le)s. Peut-on impunément modifier ces règles et déformer ces hiérarchies (au cours de négociations, ou pour échapper au conflit) sans égard pour les conséquences autres que les éventuelles économies d'argent public ? Une hypothèse un peu désagréable, mais qui a peut être sa part de vérité en définitive, est que l'autorité politico-administrative a tenté de manière répétée de faire des « économies de bouts de chandelle » au détriment des échelons les plus élevés de la hiérarchie des enseignants¹³.

Il est maintenant nécessaire de préciser notre point de vue méthodologique sur les salaires des fonctionnaires¹⁴. Notre vision d'économiste est qu'une carrière, à partir d'un poste donné et à une date donnée, doit s'évaluer comme un capital, ou comme un titre financier, par la valeur actualisée et espérée des salaires nets futurs, sur le cycle de la vie professionnelle. Les niveaux des salaires futurs sont donnés par les barèmes et les grilles indiciaires ; leur valeur espérée se calcule en utilisant les probabilités de transition entre les différents échelons de la carrière, qui dépendent elles-mêmes du caractère déterministe (ancienneté) ou aléatoire (choix) des tran-

11. Voir par exemple, les témoignages recueillis par Hamon [2004], (p. 350-351), sur la préparation du « plan Jospin » de 89.

12. A titre d'illustration de cette idée, le SNES ne s'occupe pas d'enseignement supérieur, le SNESup défendrait plutôt les maîtres assistants (aujourd'hui maîtres de conférences), en fait pas toujours très solidaires des professeurs des universités. Le SNESup (et les autres syndicats d'enseignants-chercheurs) n'ont malgré tout pas été capables de protéger le pouvoir d'achat de leur base. Une compression de la hiérarchie en serait le résultat à long terme. Cependant, certains groupes de défense catégoriels, ailleurs que dans l'enseignement, peuvent mieux tirer leur épingle de jeu que d'autres, sachant mieux faire valoir leur point de vue auprès de l'autorité politique, même et surtout s'ils sont peu nombreux et haut placés. Mais les professeurs des universités, eux, semblent assez désarmés pour faire face à l'érosion de leur traitement...

13. Une autre hypothèse est qu'au sommet de la hiérarchie, les primes récompensant des efforts et mérites particuliers (administration, enseignement, recherche...) devraient progressivement se substituer aux augmentations de salaire accordées à tous. On serait alors dans une phase de transition. Il faut reconnaître aussi la complexité des phénomènes ici étudiés : à la faveur d'une réforme ou d'une négociation, les hauts échelons peuvent être brutalement réévalués, car cela coûte moins cher qu'une augmentation générale.

14. En particulier parce qu'il semble avoir été mal compris, dans les milieux administratifs.

sitions, et donc des taux de promotion. Le choix du taux d'actualisation peut prêter à discussion, mais la théorie nous indique qu'il ne devrait pas être très différent d'un taux d'intérêt réel à long terme. Si donc tous les échelons d'une carrière baissent de 20 %, et que les règles d'avancement et les taux de promotion restent inchangés, la valeur de la carrière a également baissé de 20 %, en raison du caractère linéaire de l'évaluation. Un changement des probabilités de passage à certains échelons, une accélération de carrière, peut bien évidemment changer l'appréciation de cette dernière, ce qui rend certaines comparaisons délicates. Dans le cas pratique qui nous occupe, les agrégés du secondaire n'ont connu que des changements mineurs de leurs vitesses de promotion : ils ont donc, à peu de chose près, subi de plein fouet cette baisse. Le jugement est le même pour ce qui concerne les professeurs des universités. Pour la même raison, la prise en compte des retraites ne changerait rien à cette appréciation : dans la mesure où elles sont proportionnelles aux derniers salaires, elles se dévalorisent donc en valeur actualisée et espérée dans les mêmes proportions que les derniers salaires¹⁵.

Venons-en maintenant à la question du Glissement Vieillesse-Technicité, le GVT. C'est un concept important pour les finances publiques, car il permet de prévoir l'évolution de la masse salariale due au vieillissement (ou au rajeunissement) des agents. Lorsqu'on est en dehors de l'état stationnaire, certaines tranches d'âge sont plus nombreuses que d'autres au sein des effectifs en activité, et leur avancement produit une hausse mécanique de la masse des salaires. Il y a donc une partie du taux de croissance de la masse salariale qui est imputable à ce « glissement », et on peut calculer un taux de croissance moyen des salaires qui est imputable au simple avancement d'échelon des agents en poste. Mais ce taux de croissance ne mesure pas une véritable augmentation de salaire ; c'est bien évident au regard des principes de la théorie économique standard. C'est une erreur conceptuelle grave que de considérer le GVT comme un instrument de politique des rémunérations ou de politique du personnel. Il ne constitue en rien une « double indexation » des salaires, comme on l'entend parfois, et qui aurait justifié la « désindexation » des fonctionnaires depuis 1983. Toutes les organisations, publiques ou privées, sont confrontées au GVT, en dehors de l'état stationnaire, à partir du moment où elles offrent des carrières à leurs agents, c'est-à-dire dans la mesure où elles s'engagent vis-à-vis de leurs agents à jouer un certain jeu des promotions en appliquant certaines règles. Cet engagement peut avoir une valeur stratégique pour l'organisation, et conditionne les efforts et les investissements spécifiques des agents au sein de cette même organisation. En d'autres termes, une politique comportant un reniement de ces engagements est potentiellement coûteuse. Utiliser le GVT pour masquer la dévalorisation des carrières s'apparente à un seigneurage, et même à une renégociation unilatérale de la dette vis-à-vis des agents.

Avant d'aborder l'exposé de nos résultats, il nous reste une interrogation, peut être un peu théorique, à propos du « tournant de la rigueur » de 83. Quels sont les facteurs politiques économiques et sociaux qui ont permis la mise en place de la dévalorisation tendancielle des carrières que nous ob-

15. En revanche, bien évidemment, une accélération des carrières aura un effet sur la valeur actuelle espérée des retraites.

servons depuis 1982, et surtout, de maintenir cette tendance sans aucune rupture réelle pendant plus de 25 ans ? Ce n'est bien évidemment pas l'aspect le moins paradoxal que cette politique ait été inaugurée sous un gouvernement socialiste, dont les membres se faisaient pourtant volontiers les chantres du Secteur Public. La politique a pourtant été poursuivie par tous les gouvernements des 25 dernières années, quelle que soit leur couleur¹⁶. Les explications qui viennent à l'esprit au premier chef sont (bien évidemment) qu'il y a eu une « conversion » de la haute fonction publique et de la classe dirigeante à la rigueur budgétaire (mais aussi à un certain « euro-monétarisme » : la désinflation, le « Franc Fort », la course à l'euro et les critères de Maastricht, etc.). Par ailleurs, le début des années 80 fait simplement, et presque immédiatement suite à la fin des « trente glorieuses ». Il faut alors au secteur public, en raison de son inertie, quelques années pour réaliser que la France est entrée dans une ère de croissance modérée. L'explication « culturelle », mettant en avant le pouvoir des idées s'emparant de la classe dirigeante est séduisante, mais elle manque de radicalité, et il a bien fallu la conjonction avec une forme très substantielle d'affaiblissement syndical pour autoriser la mise en œuvre de cette politique. Il faudrait alors préciser la nature et les causes de cet affaiblissement, car les syndicats, même affaiblis, ont toujours de beaux restes¹⁷. L'explication par les besoins de la politique budgétaire est elle-même un peu sommaire, puisque la dette publique française n'a jamais été aussi élevée depuis un siècle : le moins que l'on puisse dire est que les économies en termes réels sur la masse salariale des fonctionnaires ont permis d'autres dépenses, ou des réallocations, puisque le déficit s'est creusé malgré tout. Pour reprendre notre exemple central, une forte expansion du système éducatif s'est bien produite, mais en ce qui concerne les effectifs inscrits, seulement au niveau de l'enseignement supérieur, et jusqu'en 1995 environ¹⁸. Pourtant, la dépense par élève dans le secondaire a beaucoup augmenté, on le sait¹⁹. D'ailleurs, le débat sur l'efficacité de la réduction de la taille des classes n'a fait que prendre de l'ampleur depuis quelques années en France²⁰. Une véritable analyse des choix de l'Etat sur longue période serait nécessaire, et compléterait la vision que nous cherchons à donner de la situation.

16. Cette politique a été seulement masquée par la revalorisation de 89.

17. Le regard des étrangers sur l'économie politique de notre pays est instructif, cf. J.D. Levy [1999]. Le gouvernement français, après avoir poussé le système dirigiste à l'extrême avec les nationalisations de 1981, a dû ensuite faire machine arrière, F. Mitterrand, J. Delors et L. Fabius en tête. Ce n'est pas la contrainte extérieure qui a contraint la France au tournant de la rigueur de 1983 ; le serpent monétaire n'est pas le vrai coupable, car on aurait pu le quitter ; la thèse de J. D. Levy est, en substance, que le système de politique dirigiste et interventionniste interne, mis en place en France entre 1945 et 1975, était de toutes façons à bout de souffle, empêtré dans ses contradictions, et que ce fait a été reconnu par les dirigeants socialistes d'alors.

18. Le nombre de naissances en France a chuté très nettement entre 1973 et 1975, marquant la fin du *baby boom*. Vingt années plus tard, on pouvait sentir le trou d'air dans les universités françaises. Mais la pression d'origine démographique sur les lycées et collèges a donc baissé pour la même raison dès 1983-1985. Elle n'a pu être relayée par la hausse des taux de scolarisation au niveau secondaire.

19. La dépense moyenne par élève en euros constants a augmenté de 72 % entre 1975 et 2000 dans le secondaire, d'après le rapport de la Cour des Comptes [2003] !

20. Cf. D. Meuret [2001], R. Benabou, F. Kramarz et C. Prost [2004], T. Piketty [2005], R. Gary-Bobo et M-B. Mahjoub [2006].

Il y a tout de même une nouvelle « culture » qui s'est mise en place, et qui consiste, pour le Ministre de la fonction publique, de manière récurrente, à faire prendre à ses agents des vessies pour des lanternes : considérer les augmentations mécaniques liées à l'avancement à l'ancienneté comme de véritables augmentations (alors que ces dernières devraient être des revalorisations de la grille indiciaire elle-même), utiliser le fait que les avancements d'échelon automatiques à l'ancienneté jouent comme une anesthésie pour les agents de l'Etat, qui ne se rendraient pas clairement compte de leur lent déclin. Nous avons sous les yeux un fait curieux, à peine croyable, à savoir que les fonctionnaires sont des employés à vie, syndiqués et dotés du droit de grève, et qui acceptent des réductions de leur salaire réel depuis 25 ans sans trop protester. Le grignotage du pouvoir d'achat se produisant au taux de 0,88 % par an en moyenne, une hypothèse possible serait donc qu'en dessous d'un seuil de 1 % par an, on peut grignoter le pouvoir d'achat sans provoquer de réaction violente du « mammoth ».

Une hypothèse, qui aurait plutôt notre faveur, est bien qu'en réalité, dans cette période de chômage de masse, l'Etat s'est progressivement fait payer une prime de risque par des fonctionnaires dont la demande d'assurance est forte, et qui le sera de plus en plus à cause de l'anti-sélection. En langage savant, l'Etat aurait donc simplement récupéré une quasi-rente de ses agents : en langage simple, cela signifie que ceux qui ne sont pas contents n'ont qu'à démissionner²¹ ! Dans ce cas, il y aurait quand même une limite au processus de baisse tendancielle, surtout si par ailleurs, la bataille du chômage finit par être gagnée sur le marché du travail français : la prime d'assurance baissera alors, et l'Etat devra « revaloriser » les carrières, ou subir une crise de recrutement majeure²².

Enfin, pour ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire au moins, la féminisation est sans doute aussi un facteur important. On sait que la proportion de femmes n'a pas cessé d'augmenter dans la période considérée. Les institutrices étaient déjà en majorité des institutrices depuis longtemps en 1981, et il se peut qu'aux environs de cette période, les femmes soient aussi devenues majoritaires dans l'enseignement secondaire²³ : elles représentaient 53 % en 1980 parmi les enseignants de catégorie A du secondaire ; leur proportion est de 64 % en 2001. De plus, on décèle un certain embourgeoisement des enseignantes, mariées de plus en plus souvent à des hommes appartenant aux catégories socioprofessionnelles supérieures (sur ces faits, cf. Jaboin [2003], Cytermann [2006]). Ces évolutions ne peuvent pas être neutres. Il est très vraisemblable que vers 1982, l'électeur médian, au sein des syndicats enseignants du secondaire, soit devenu une femme²⁴. Donc, le « tournant de la rigueur » est vraisemblablement concomitant d'un changement des préférences représentées dans la négociation : ces dernières accordent désormais plus de poids au loisir, et moins de poids

21. Ils seront alors reversés au régime général, et risqueront le chômage, plus quelques autres inconvénients... Le problème est que ceux qui restent et ceux qui partent ne sont pas du même bois ; anti-sélection encore.

22. Pour des indices sérieux en faveur de cette thèse, cf. Fougère et Pouget [2003].

23. Cf. Raynaud [2003].

24. Monique Vuailat est devenue la première femme Secrétaire Générale du SNES en 1984, sous les sifflets des machos de la FEN. Le calendrier « colle » parfaitement.

au salaire. Ce concours de circonstances facilitera le lent grignotage du pouvoir d'achat²⁵, mais il a une contrepartie en termes d'effectifs.

Dans le cas particulier de l'enseignement secondaire, un certain nombre de phénomènes ne sont que trop visibles : l'augmentation de plus de 70 % de la dépense par élève en 25 ans montre bien que la thèse de l'arbitrage travail-loisir est sérieuse, mais aussi l'hypothèse de la dissipation de ressources (d'autant que tout le monde se plaint de la qualité médiocre des performances). Certains s'accordent pour dire en privé qu'on a « acheté la paix sociale » en créant des postes ou en maintenant ceux qui auraient pu être supprimés en raison de la démographie. Les chiffres de la *direction générale de l'administration et de la fonction publique*²⁶, permettent de faire un petit calcul approximatif. Les effectifs réels de personnels titulaires et non-titulaires de l'enseignement ont crû de 18,6 % entre 1982 et 2003 ; dans le même temps, le salaire réel moyen des enseignants baissait de 20 % (d'après nos chiffres) dans la même période. Si la structure par ancienneté n'avait pas varié, la masse salariale réelle aurait donc baissé d'à peu près 5 % sur cette période²⁷. Il semble donc bien vrai que dans le cas du secondaire, les syndicats et le gouvernement se soient livrés à une transaction, qui consiste techniquement à substituer des créations (ou maintiens) de postes, qui se traduisent en taux d'encadrement (et donc en taux d'effort) plus bas (sans compter les marges de manœuvre ainsi créées pour maintenir des rentes²⁸), en l'échange d'une dévalorisation des traitements indiciaires réels. Les syndicats y ont gagné plus de confort²⁹ (au travail) pour les enseignants, tandis que le gouvernement réalisait certaines économies (puisqu'il a pu contenir un peu la masse salariale réelle de l'éducation nationale), mais, ce faisant, ils se sont faits les complices d'une dévalorisation progressive du métier d'enseignant.

Pour construire nos graphiques et calculer nos pourcentages, nous avons reconstitué l'histoire du système salarial des enseignants, l'évolution de leur pouvoir d'achat, depuis 1960. Nous nous sommes appuyés sur des sources administratives et syndicales, ainsi que des entretiens avec certains fonctionnaires³⁰. Nous avons construit un tableau des grilles indiciaires des enseignants (en termes d'indice nouveau majoré), depuis 1960 jusqu'en 2004, dans lequel tous les changements intervenus dans ces grilles sont retracés.

25. Certaines études mettent en évidence une relation négative entre taux de féminisation et salaires, cf. Sofer [1990]. Voir aussi, à nouveau, le remarquable Hamon [2004], (pp 36-38 de l'édition de poche), qui souligne cette préférence pour le loisir.

26. Voir les remarquables rapports de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, DGAFF [2004], DGAFF [2005].

27. Le calcul est le suivant. La masse salariale réelle M est le produit WN des effectifs N et du salaire réel moyen W . On peut écrire la différence entre la date 1 et la date 0 comme suit : $M_1 - M_0 = (W_1 - W_0)N_1 + W_0(N_1 - N_0)$, donc en pourcentage entre 1 et 0, on a, $(M_1 - M_0)/M_0 = ((W_1 - W_0)/W_0)(N_1/N_0) + (N_1 - N_0)/N_0$. Application numérique : la variation en pourcentage de la masse salariale réelle entre 1982 et 2003 est $-0,051 = 0,186 - (0,2)(1,186)$. On peut supposer qu'une partie de l'économie ainsi réalisée a financé le passage des certifiés à la hors classe.

28. Pour une illustration concrète de cette idée, voir le rapport de la Cour des Comptes de janvier 2005, réalisé à la demande des députés.

29. Hamon [2004] emploie le même vocabulaire, à propos de phénomènes similaires. Il n'est pas clair que l'effort soit uniformément réparti entre les professeurs du secondaire, expliquant que la perception de la situation soit très variable d'un enseignant à l'autre, sur le terrain.

30. Tous les documents sont en principe accessibles au public, ou du domaine public, et tous les chiffres utilisés sont officiels.

A partir de ce tableau, on peut reconstituer les traitements et leur évolution année par année depuis 1960, échelon par échelon. On obtient ainsi le traitement annuel brut soumis à retenue pour chaque échelon et chaque classe dans une carrière. Nous exprimons enfin toutes les données en euros de l'année 2004, utilisant l'indice des prix à la consommation de l'INSEE comme déflateur³¹.

Nous tenons bien évidemment compte du fait que la valeur du point d'indice évolue au cours du temps (en raison de mesures gouvernementales), ainsi que des modifications des échelles indiciaires (qui peuvent passer par des modifications de l'indice majoré associé à un niveau hiérarchique, ou par des mesures catégorielles, qui concernent l'indice majoré des échelons dans la carrière d'une catégorie donnée)³². Nous raisonnons à ancienneté donnée tout d'abord, pour ensuite simuler des déroulements de carrière.

La suite de cet article est organisée comme suit : la section 2 commence l'étude de nos données empiriques concernant l'enseignement avec l'examen des salaires des instituteurs depuis 1960. La section 3 propose une étude parallèle concernant les professeurs agrégés et certifiés de l'enseignement secondaire. La section 4 se concentre sur les salaires des universitaires. Enfin, la section 5 émet plusieurs hypothèses relatives aux conséquences à long terme de la dévalorisation des carrières pour la fonction publique, insistant sur les phénomènes d'anti-sélection et de risque moral que cette tendance a pu favoriser, et donc en définitive sur les coûts cachés de cette politique. Ces remarques constituent l'esquisse d'un programme de recherche sur les incitations dans la fonction publique.

1. Les instituteurs et professeurs des écoles : stagnation et renouveau

Conformément à notre méthodologie, nous étudions la dynamique des traitements bruts et nets (hors indemnités) échelon par échelon. Nous simulons ensuite des carrières. Ce faisant, nous tâchons de rendre compte du fait qu'il existe trois vitesses d'avancement dans les carrières du primaire et du secondaire : l'*ancienneté*, le *choix*, et le *grand choix*. L'exercice est compliqué, dans le cas des instituteurs, par la revalorisation de carrière que constitue la création, en 1989, d'un nouveau corps de *professeurs des écoles*, auquel tous les instituteurs suffisamment jeunes, diplômés, et méritants, ont vocation à être intégrés.

31. Le principe, simple mais fastidieux, qui permet de calculer la dynamique de ces traitements est le suivant. A chaque grade et chaque échelon d'un corps de fonctionnaire est associé un indice brut. Cet indice repère un niveau dans la hiérarchie. Lui correspond, par une fonction qui change au cours du temps, un indice réel (ou indice nouveau majoré). Cet indice réel, est un nombre de « points d'indice » : on doit le multiplier par la valeur du point d'indice de la fonction publique (exprimé en francs, puis en euros courants), pour obtenir le traitement brut soumis à retenue en francs ou euros courants. Pour obtenir le traitement net (hors primes), on doit soustraire les cotisations sociales obligatoires, l'assurance maladie, la cotisation de retraite, la CSG, etc.

32. Nous avons donc bien évidemment tenu compte des divers « plans » : le « plan Dura-four », le « plan Jospin », etc., chaque fois que ces plans affectaient les barèmes des traitements à travers une modification de la grille indiciaire.

L'examen de la figure 1 montre l'évolution des traitements bruts des onze échelons de la carrière des instituteurs simultanément. Ces traitements ont été en croissance soutenue jusqu'en 1981. A partir de 1982, ils ont été en croissance très modérée puis ont stagné, avant de décliner dans les toutes dernières années. Nous voyons également que la valeur réelle des traitements est non-monotone (mauvaise indexation). Il y a eu des baisses de pouvoir d'achat entre 1968 et 1969, entre 1976 et 1977, entre 1981 et 1982, entre 1988 et 1989, et à partir de 1999. Les cinq dernières années de la période étudiée sont peu significatives à cause du reclassement dans le corps des professeurs des écoles, qui concerne un grand nombre d'instituteurs. Nous laissons au lecteur le soin d'apprécier le caractère paradoxal de ces années de baisse du pouvoir d'achat : 1969, 1982 et 1989 sont en effet des années qui suivent des périodes où la gauche au sens large s'est montrée très forte³³. L'examen des traitements nets réels (sur la figure 2), ne vient pas infirmer l'impression donnée par les traitements bruts ; on observe une baisse de 9,4 % de la valeur réelle du dernier échelon, mais seulement de 3,7 % pour le premier échelon, depuis 1981. L'écart entre le brut et le net s'est visiblement creusé, et il est plus important pour les hauts salaires que pour les bas salaires. L'augmentation de cet écart s'explique par la modification de la structure des cotisations sociales obligatoires : la mise en place de la contribution de 1 % de solidarité-chômage des fonctionnaires en 1982 ; la création de la CSG en 1991, et du RDS en 1996, etc.

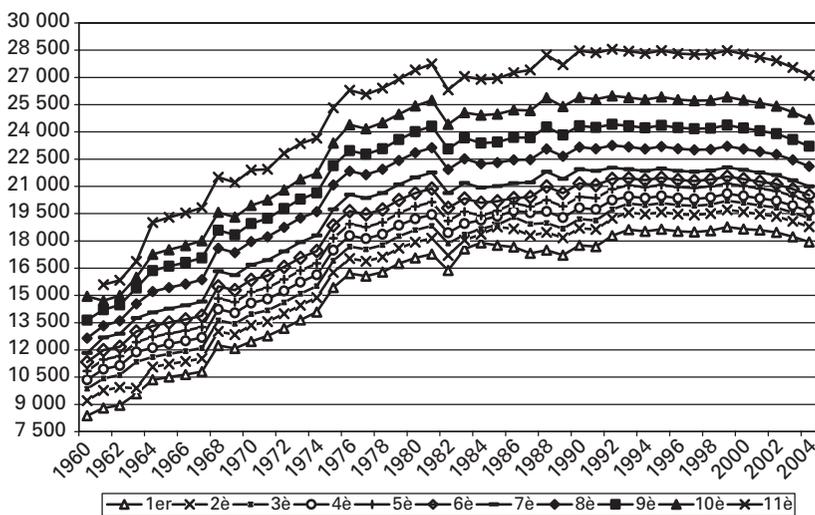


Figure 1. Instituteurs : traitement brut annuel réel (euros 2004)

33. 1968 est l'année des accords de Grenelle ; 1981 et 1988 sont bien évidemment les années des deux victoires de Mitterrand à la présidentielle. Les « hussards » ont donc payé ces victoires de leur poche dans l'année qui a suivi. L'inflation joue des tours. Paraphrasant Keynes, les fonctionnaires, comme les autres travailleurs, n'ont pas les moyens de faire prévaloir autre chose qu'un salaire en termes nominaux.

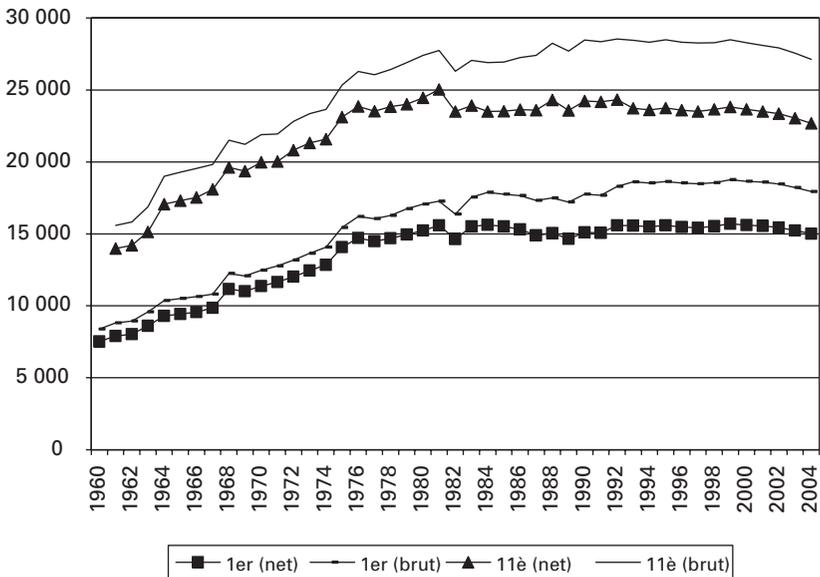


Figure 2. Instituteurs : comparaison des traitements annuels nets et bruts réels (euros 2004)

Intéressons nous maintenant aux simulations de carrière. Sans rentrer dans les détails techniques des règles de promotion, en raison de l'existence des 3 « vitesses » de promotion : l'*ancienneté*, le *choix* et le *grand choix*, certains instituteurs progressent plus vite que d'autres. Les instituteurs qui ne sont pas promus au *grand choix*, qui concerne 30 % seulement des agents, peuvent être promus, après un délai, au *choix* (qui concerne 50 % des agents). Enfin, ceux qui n'ont pas été promus au *choix* (les 20 % restants) sont promus à l'*ancienneté*. Les vitesses comparées de promotion sont représentées sur la figure 3. Un instituteur qui avance au *grand choix* atteint le plus haut échelon dix ans avant un autre membre du corps qui avancerait à l'*ancienneté*, et près de 4 ans avant un instituteur qui avancerait au *choix*.

Nous comparons les carrières d'instituteurs qui auraient été toujours promus au *grand choix*, au *choix*, ou à l'*ancienneté*, sur la figure 4. Sur cette figure sont représentés les salaires réels d'un instituteur recruté au premier échelon en 1960, et qui évolue suivant les 3 vitesses. Le *choix* « rattrape » le *grand choix* en 1985, après 25 ans de carrière et l'*ancienneté* « rattrape » le *grand choix* en 1990, après 30 ans.

Les années postérieures à 2000 ont une signification limitée car notre instituteur sera parti à la retraite avant 60 ans. Mais s'il est resté simple instituteur, notre agent-type aura vu ses revenus réels stagner pendant au moins 15 ans en cas de promotion au *grand choix*.

Ce tableau doit cependant être nuancé en raison des possibilités d'évolution offertes par l'ouverture du corps de professeur des écoles. L'accès à ce

corps requiert en principe un diplôme universitaire de second cycle³⁴. Les professeurs des écoles ont donc théoriquement un capital humain plus grand que les anciens instituteurs. La figure 5 montre quelle a été l'évolution de carrière d'un instituteur recruté en 1984 et reclassé dans le corps des professeurs des écoles en 1997³⁵. Ces requalifications sont avantageuses, même si elles posent de multiples problèmes techniques³⁶. Elles permettent aux enseignants du primaire d'accéder aux niveaux de rémunération des professeurs certifiés du secondaire. En définitive, si les traitements nets et bruts réels des instituteurs ont stagné à partir de 1990, la mise en place du corps des professeurs des écoles a donc apporté à la profession des perspectives nouvelles et une véritable « bouffée d'oxygène ».

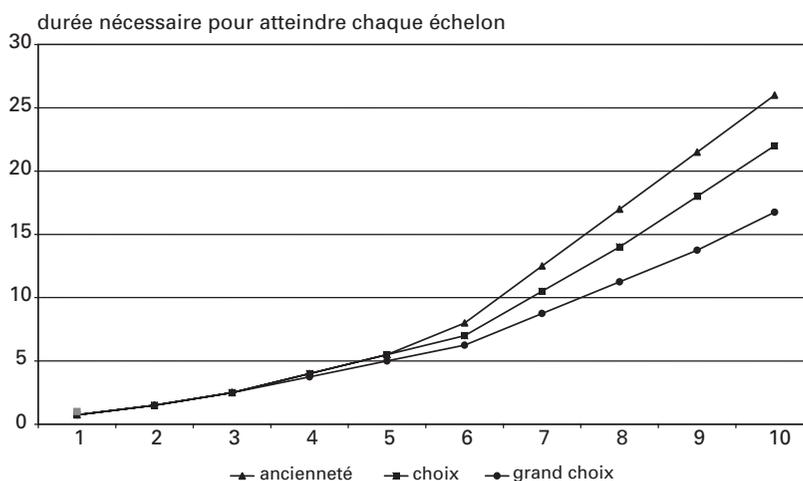


Figure 3. Avancement des instituteurs : ancienneté, choix et grand choix

34. Les instituteurs peuvent faire valoir d'autres acquis dans une demande de reclassement.

35. Pour simuler sa carrière, nous avons besoin de connaître l'échelon dans lequel sera reclassé cet instituteur dans le corps des professeurs des écoles en suivant les règles de reclassement fixées par l'article 20 du D. 90-680 du 1^{er} août 1990 (B.O. 32). Il s'agit d'abord de déterminer l'ancienneté acquise dans le corps des instituteurs, c'est-à-dire l'ancienneté dans l'échelon au moment de la titularisation, plus la durée nécessaire pour atteindre cet échelon à l'ancienneté, plus le temps passé comme stagiaire, puis, la multiplier par le rapport entre le coefficient caractéristique de corps des instituteurs (100) et celui du corps des professeurs des écoles (135). En 1997, l'instituteur recruté en 1984 a atteint le 8^{ème} échelon. Son ancienneté fictive est de 13 ans, soit, 12,5 années nécessaires pour atteindre l'échelon 8 et 6 mois d'ancienneté dans cet échelon. La durée prise en compte pour son classement dans le corps des professeurs des écoles sera 13 ans multipliés par le coefficient 100/135, soit 9 ans 7 mois et 15 jours. Comme 8 ans sont nécessaires pour atteindre le 6^{ème} échelon du corps des professeurs des écoles, notre instituteur sera alors classé dans le corps des professeurs des écoles, à la rentrée 1997, au 6^{ème} échelon, avec 1 an et 7 mois d'ancienneté. Une fois l'échelon de la titularisation ainsi défini, la suite de la carrière est simulée selon le tableau d'avancement d'échelon à l'ancienneté des professeurs des écoles.

36. Les instituteurs chevronnés et reclassés rentrent aujourd'hui en concurrence avec les professeurs des écoles plus jeunes recrutés en 1990 pour les promotions au sein du corps.

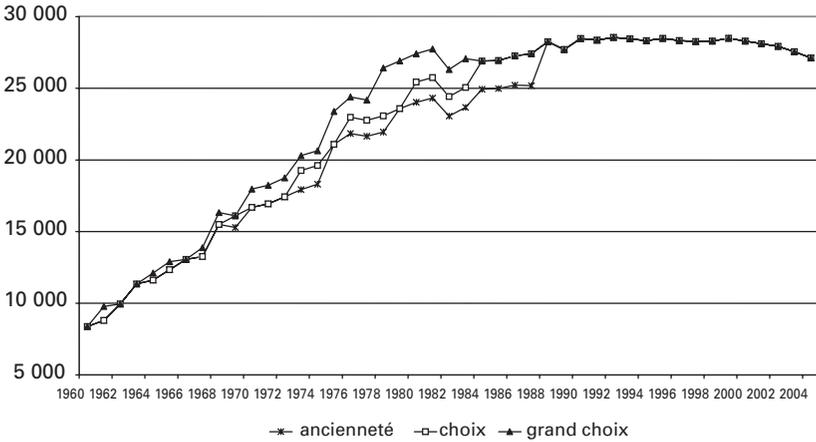


Figure 4. Carrières simulées selon le rythme d’avancement pour un instituteur recruté en 1960

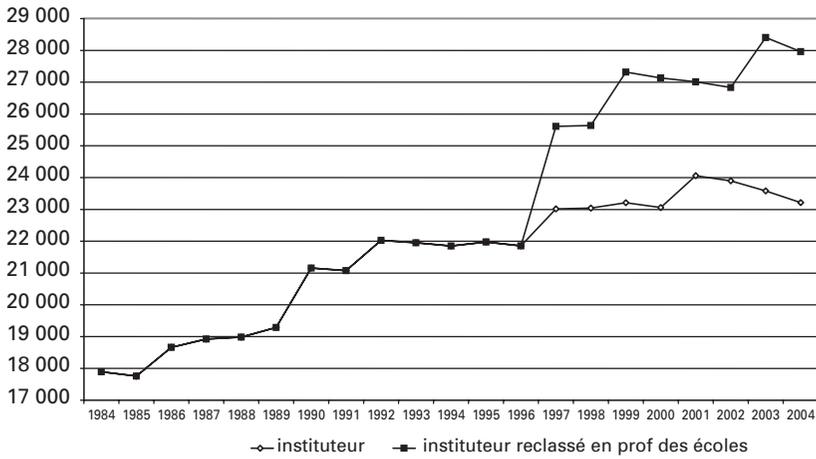


Figure 5. Simulation de carrière de deux instituteurs

2. Les professeurs du second degré : un lent déclin pour les agrégés, et quelques compensations pour les certifiés

En utilisant une méthode strictement parallèle à celle employée dans le cas des instituteurs, considérons maintenant le cas des agrégés et des certifiés. La figure 6 montre les traitements réels bruts des professeurs certifiés de l'enseignement secondaire depuis 1960. Il s'agit ici de la classe normale des certifiés. On y repère, sous une forme accusée, les mêmes traits généraux que chez les instituteurs : la hausse tendancielle du pouvoir d'achat de 1960 à 1980 ; des baisses temporaires de salaire réel en 1969, 1974 et 1982 (qui trahissent la mauvaise indexation, et donc la mauvaise protection contre l'inflation à des moments particuliers du calendrier politique) ; suivis d'un déclin, lent, mais très marqué depuis 1981. La figure 7 présente les données équivalentes concernant les agrégés, et le même diagnostic saute aux yeux. La baisse au 11^{ème} échelon depuis 1981 est, en termes bruts, de 14 % pour les agrégés et les certifiés. La baisse du brut au 1^{er} échelon est de 12,5 % environ pour les agrégés et les certifiés. Ces évolutions ne sont pas mystérieuses, car le pouvoir d'achat du point d'indice des traitements des fonctionnaires a baissé de 15 % entre 1981 et 2004. C'est donc une baisse qui concerne tous les traitements de base des fonctionnaires. La figure 8 montre l'évolution spectaculaire du pouvoir d'achat du point d'indice et son sommet, en 1981. Il semble que les présidents Pompidou et Giscard d'Estaing ont été, avant 1981 les plus généreux avec les fonctionnaires. En réalité, une partie de cette hausse est due à l'intégration progressive de l'indemnité de résidence dans les traitements de base, réalisée entre 1968 et 1983 (voir notre annexe technique sur ce point). En 1981, cette intégration est presque entièrement déjà réalisée. Cela signifie que l'on surestime la hausse des traitements intervenue avant 1981. En revanche, l'indemnité de résidence, qui n'est plus aujourd'hui que de 3 % du traitement dans le meilleur des cas, ne conduit à aucune surestimation de la baisse enregistrée depuis 1981 ! La hausse des traitements bruts annuels des certifiés (hors indemnité de résidence), de 1962 à 1981, a été de 52 % au 11^{ème} échelon de la classe normale et de 98 % au premier échelon de cette classe. Notre annexe technique montre que si on tient compte du fait que l'indemnité de résidence a été intégrée, on trouve que l'augmentation du traitement brut, augmenté de la prime de résidence, a été de seulement 33 % au 11^{ème} échelon, et de 73 % au premier échelon. On doit donc se souvenir que les hausses intervenues avant 1981 sont beaucoup moins spectaculaires qu'il n'y paraît, en raison de la quasi-disparition concomitante de cette indemnité de résidence.

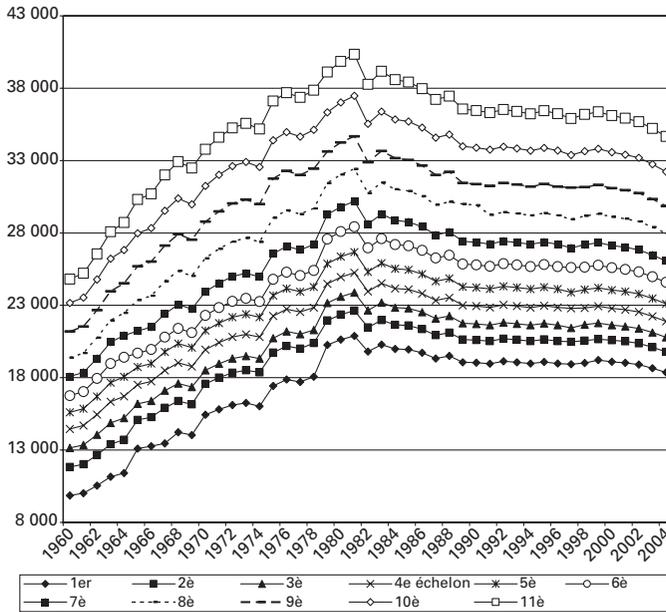


Figure 6. Certifiés : traitement annuel brut réel (euros 2004)

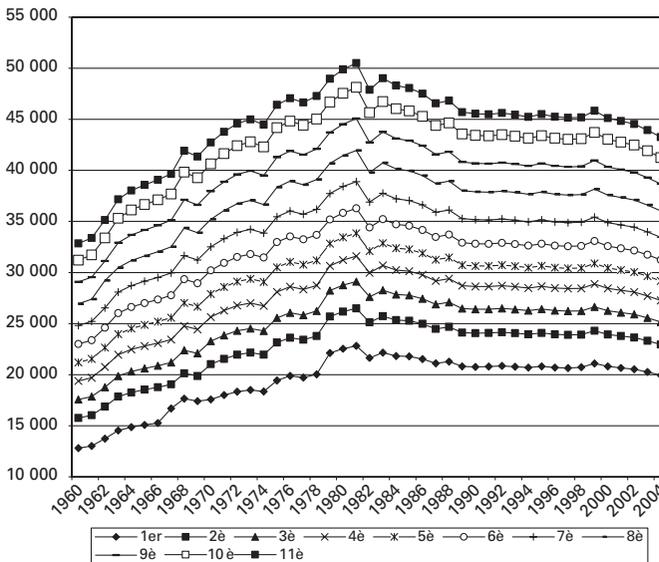


Figure 7. Agrégés du secondaire : traitement annuel brut réel (euros 2004)

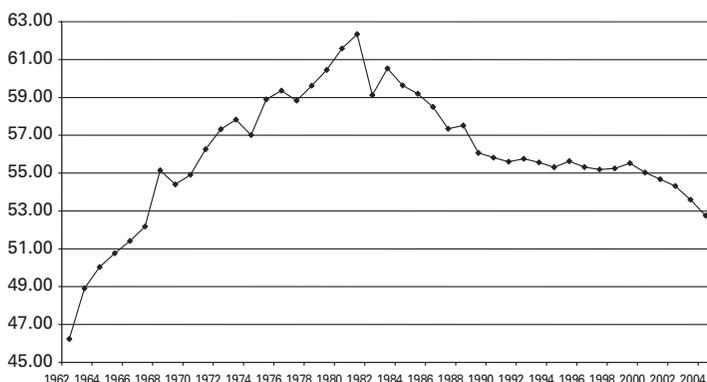


Figure 8. Pouvoir d'achat du point d'indice (euros 2004) de 1962 à 2004

Mais c'est en termes de salaires nets que l'étendue de l'érosion est la plus frappante. Les figures 9 et 10 permettent les comparaisons des traitements annuels nets et bruts en euros 2004 depuis 1960, au 1^{er} et 11^{ème} (et dernier) échelon de la classe normale, pour les certifiés et les agrégés respectivement. En termes nets (c'est-à-dire après déduction des cotisations sociales obligatoires, assurance maladie, retraite, chômage, CSG, et CRDS pour l'essentiel), la baisse de pouvoir d'achat depuis 1981 est de 20 % au dernier échelon des certifiés, 18 % au premier échelon des certifiés, 20,6 % au dernier échelon des agrégés et 19 % au premier échelon des agrégés. Les pertes liées à l'alourdissement des charges sociales et des contributions de solidarité sont donc substantielles.

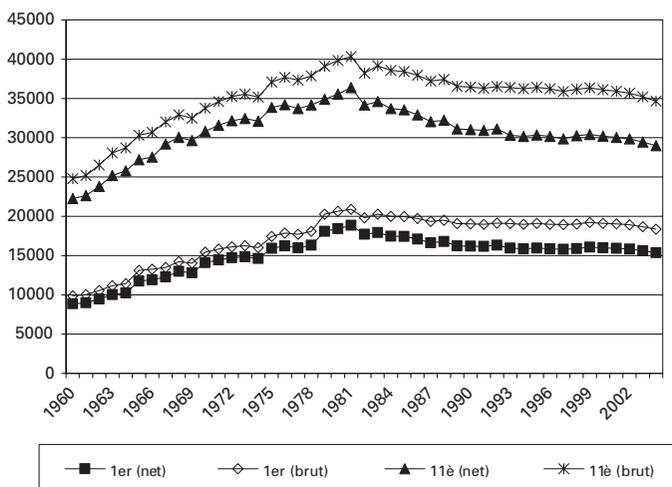


Figure 9. Certifiés : comparaison des traitements annuels nets et bruts réels (euros 2004)

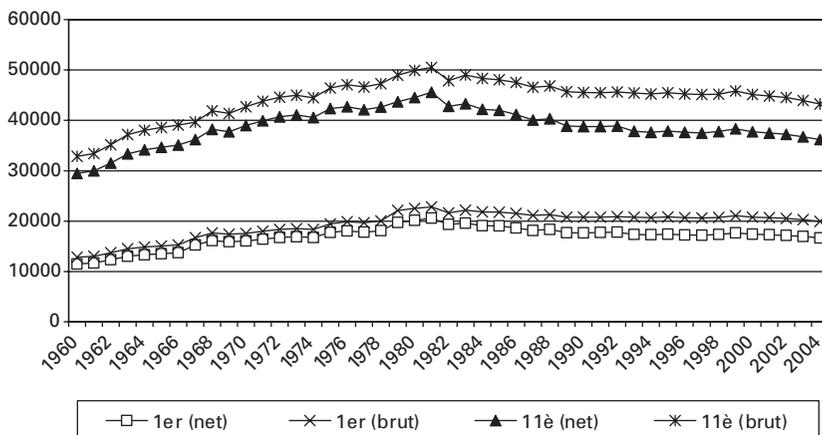


Figure 10. Agrégés : comparaison des traitements annuels nets et bruts réels (euros 2004)

On pourra nous objecter que nous n'avons pas tenu compte ici de l'existence d'échelles hors classe ; mais cette prise en compte ne change que partiellement l'appréciation des évolutions. L'échelle hors classe des agrégés a été créée par une réforme mise en œuvre en 1979. La figure 11 montre les 6 échelons hors classe des agrégés (le 6^{ème} échelon, atteignant la lettre A sur l'échelle lettre, est lui-même divisé en 3 chevrons). Mais comme cette classe a été créée avant 1981, elle a subi les mêmes évolutions que les échelons de la classe normale à partir de cette date : une dévalorisation de 15 % en termes réels du « brut », et d'environ 20 % en termes nets. Pour ce qui concerne les agrégés, l'ensemble de la carrière a donc bien été dévalorisé : *les agrégés du secondaire ont perdu 20 % de pouvoir d'achat en 25 ans, soit une érosion d'à peu près 0,88 % par an.*

Pour ce qui concerne les professeurs certifiés, l'appréciation de l'évolution n'est pas immédiate, et doit être nuancée, car si les échelons de leur classe normale ont bien subi une dévalorisation parallèle à celle des agrégés, et du même ordre de grandeur, la mise en place par Lionel Jospin, à partir de 1990, de leur échelle hors classe, leur a offert des perspectives d'accélération de carrière non négligeables³⁷. On se reportera aux simulations de carrière qui suivent pour s'en faire une idée. La figure 12 donne l'évolution du pouvoir d'achat des 6 premiers échelons de l'échelle hors classe des certifiés :

37. Pour apprécier réellement l'effet compensatoire de cette hors classe et des accélérations de carrière associées, il faudrait disposer d'indications sur les taux de promotion à la hors classe, et de données sur les proportions de certifiés qui y ont été promus par classe d'âge. Malgré des demandes au chef de bureau censé être compétent sur ce point, nous n'avons pu obtenir du ministère aucune indication en plusieurs mois. Une communication personnelle de la chercheuse Corinne Prost, travaillant sur des données de la DEP, indique que les certifiés ont assez largement bénéficié, à partir de 50 ans, des possibilités offertes par cette nouvelle échelle. Ainsi, en 2000, sur l'ensemble des certifiés de plus de 50 ans, 35 % sont en hors classe, dont 59 % à l'échelon 6 et 39 % à l'échelon 7. Pour ce qui concerne les certifiés de plus de 58 ans, 58 % sont hors classe, dont 58 % à l'échelon 7. Un calcul plus fouillé et plus technique de valeur actuelle espérée des salaires versés sur le cycle de carrière

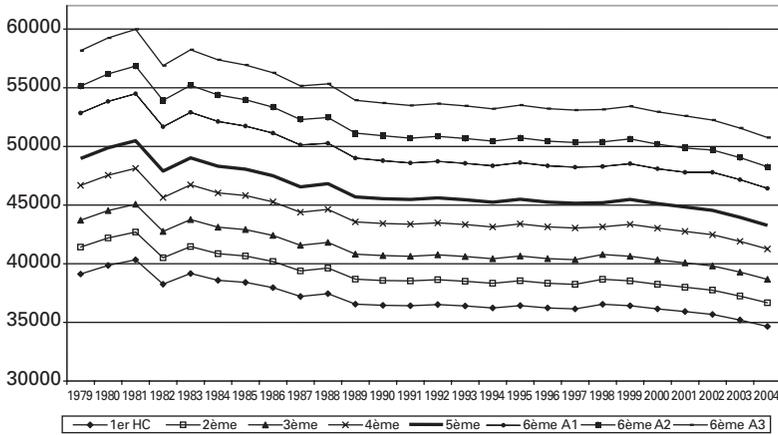


Figure 11. Agrégés : traitement brut annuel de la hors classe (euros 2004)

on constate que les « avantages » de 1990 ont nettement commencé à se dévaloriser, en termes réels.

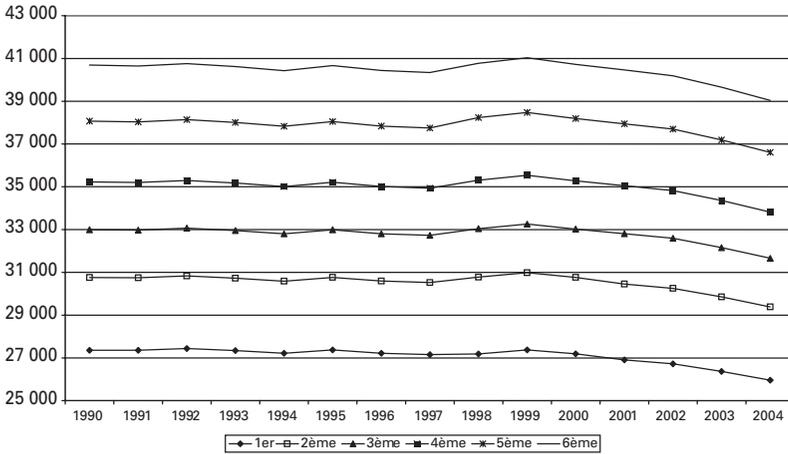


Figure 12. Certifiés : traitement brut annuel des 6 premiers échelons de la HC (en euros 2004)

Il ne fait pas de doute que le déclin a été rendu indolore par les effets mécaniques de l'avancement (à l'ancienneté, au choix et au grand choix). Les figures 13 et 14 montrent une simulation de carrière pour un professeur

est nécessaire pour apprécier rigoureusement la valeur des compensations offertes par ce genre de réformes. Il dépasse les ambitions plutôt exploratoires de la présente étude.

certifié recruté en 1960, et qui a toujours été promu, soit au choix (fig. 13), soit au grand choix (fig. 14). La même simulation pour un certifié avançant à l'ancienneté aurait une pente nettement plus faible. Sur les figures 13 et 14, la courbe du haut représente l'évolution du salaire brut dans l'hypothèse où l'enseignant est passé à la hors classe dès 1990. On voit nettement sur ces figures la logique de cette réforme : les certifiés qui avaient été promus au choix auraient vu leur salaire réel diminuer sans cette nouvelle échelle. Mais le salaire des promus au grand choix était déjà en diminution dès 1980 : il a donc baissé pendant 10 ans en termes réels jusqu'à, la mise en place de la hors classe ! Le même exercice peut être fait pour les agrégés ; les figures 15 et 16 montrent des simulations de carrière d'un agrégé recruté en 1960, et passé (ou non) à la hors classe en 1979. Le lecteur notera que ces simulations sont faites dans des cas plutôt favorables, et que tous les salaires ne sont pas montés aussi vite³⁸. Un agrégé (ou certifié) qui avance au grand choix atteint le plus haut échelon de la classe normale dix ans avant un autre membre du corps qui avance à l'ancienneté, et près de 4 ans avant un agrégé (certifié) qui avance au choix. Un professeur recruté à 23 ans en 1960 atteint le plafond de la classe normale, en termes de pouvoir d'achat, en 1981 s'il a été promu au grand choix, et en 1986, s'il a été promu à l'ancienneté, c'est-à-dire aux âges de 44 et 49 ans respectivement. S'il n'avait pas été promu à l'échelle hors classe, le reste de l'histoire de la carrière de ce professeur aurait été une baisse en termes réels : le jeu de l'avancement ne serait même pas parvenu à donner à cet enseignant l'illusion d'une progression.

Les professeurs plus jeunes, recrutés en 1980 et postérieurement, n'ont pu que « remonter un escalator qui descend » (cf. figure 17). La figure 17 montre qu'un jeune agrégé, recruté en 1981, a pu voir son salaire réel augmenter régulièrement à l'ancienneté, mais sans nécessairement mesurer à quel point ces augmentations de pouvoir d'achat liées à l'avancement ont été modestes en comparaison de celles vécues par ses aînés, de 1960 à 1980. Les salaires des agrégés ont augmenté de 50 % environ en termes réels entre 1962 et 1981, s'ils avaient dû augmenter autant entre 1982 et 2002, un agrégé d'âge moyen gagnerait aujourd'hui plus de 4500 euros bruts par mois. Une telle hausse aurait été insoutenable pour les finances publiques, sauf à réduire les effectifs, ce qui aurait pu se faire dans une certaine mesure depuis 25 ans, à condition peut être que les enseignants acceptent de travailler plus, et que l'on gère les postes disponibles d'une manière plus efficace.

Nous en revenons à la remarque faite ci-dessus, dans l'introduction du présent travail : les syndicats de l'enseignement secondaire se sont montrés historiquement incapables de réellement protéger le pouvoir d'achat de leurs mandants. Des ministères de gauche ont certes offert des compensations sous forme d'échelons supplémentaires à ceux dont les carrières étaient les plus modestes, avantageant du même coup les vieux plutôt que

38. La figure 15 révèle une bizarrerie : les courbes de la hors classe et de la classe normale se touchent plusieurs fois lorsque l'agrégé est promu au choix. Cela est dû au fait que l'échelle hors classe des agrégés est pour l'essentiel un coup d'accélérateur, qui ne permet d'accéder à des salaires vraiment plus élevés qu'au niveau du 6^{ème} échelon, la fin de la fin de carrière.

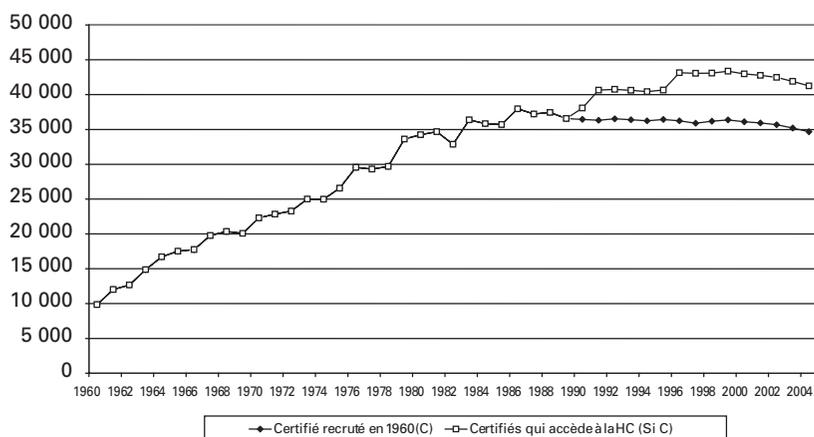


Figure 13. Certifiés : simulations des carrières avec et sans la hors classe (avancement au choix)

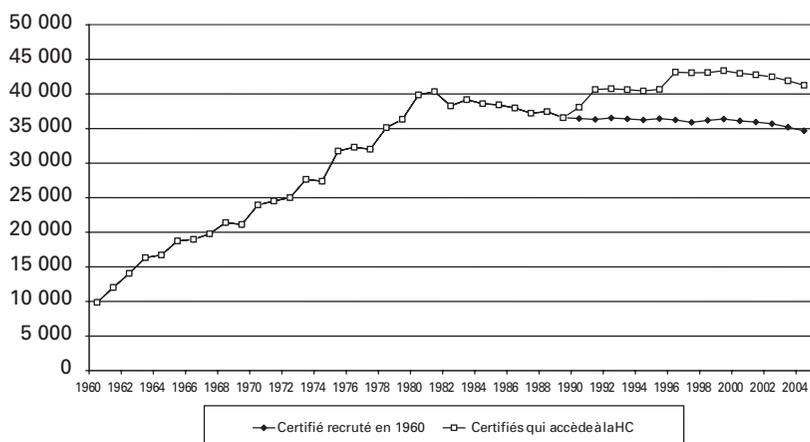


Figure 14. Certifiés : simulations des carrières avec et sans la hors classe (avancement au grand choix)

les jeunes, mais le constat de la dévalorisation, incontournable, structure toute l'analyse des faits. Les syndicats ont-ils obtenu quelque chose de plus en échange ? De toute évidence, ils ont obtenu de la « dilution de l'effort » sous diverses formes : des emplois, sous forme de postes qui auraient pu être fermés (en raison de la baisse des effectifs d'élèves) et qui ont été maintenus, et des emplois encore, sous forme de créations de postes, donc des classes moins chargées, des décharges de service plus nombreuses et plus généreuses, des mises à disposition, divers avantages plus ou moins faciles à mesurer, etc. (à nouveau, pour des éléments en ce sens, voir les rapports cités de la Cour des Comptes).

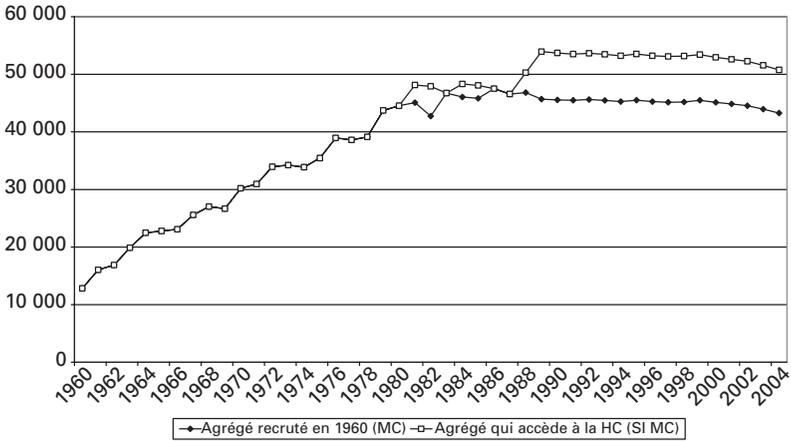


Figure 15. Agrégés : simulations des carrières avec et sans la hors classe (avancement au choix)

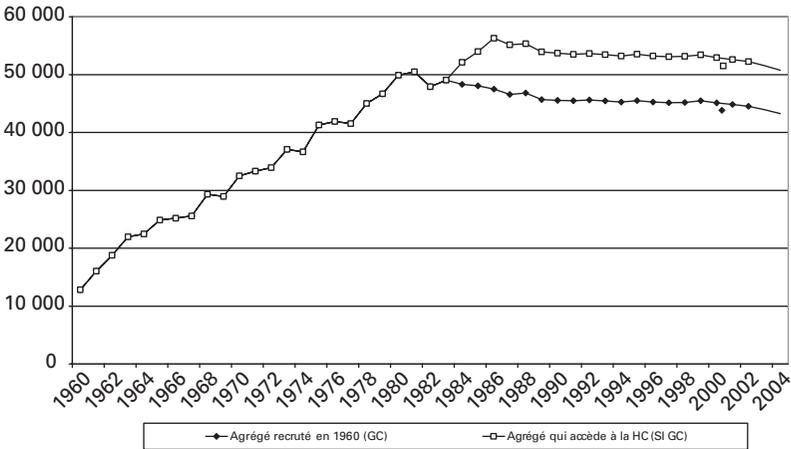


Figure 16. Agrégés : simulations des carrières avec et sans la hors classe (avancement au grand choix)

Examinons maintenant la question du système indemnitaire des enseignants du secondaire, la question des primes. Nous nous concentrerons sur les primes que touchent tous les professeurs. La figure 18 montre l'évolution de la part fixe de l'indemnité de suivi et d'orientation qui a remplacé en 1989 une prime plus ancienne, la « prime de conseil de classe ». Il existait un taux pour les agrégés (la courbe du haut) et un taux pour les certifiés, qui se rejoignent après 1989. A la part fixe de la prime de suivi et d'orientation qui est de l'ordre d'un peu moins de 100 euros par mois, s'ajoute une part modulable, qui dépend de l'affectation du professeur : elle atteint son niveau le plus bas dans les classes terminales des lycées d'enseignement général

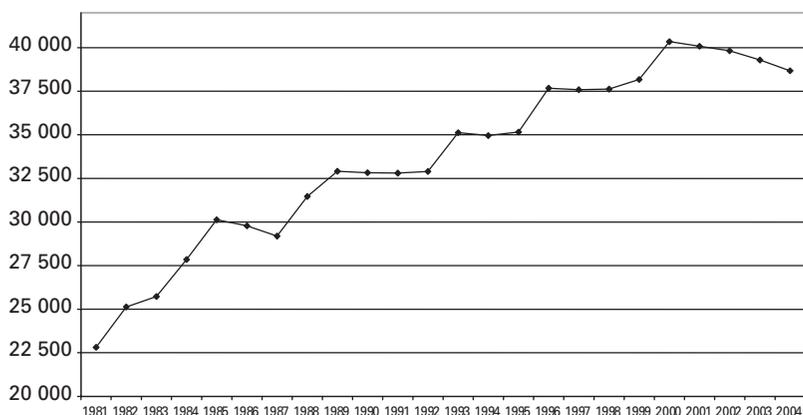


Figure 17. Simulation de carrière d'un agrégé recruté en 1981 (avancement à l'ancienneté)

(70 euros par mois) et son plus haut niveau dans les collèges d'enseignement professionnel et devant les publics « difficiles » (avec 110 euros par mois). Si on additionne les deux parts (fixe plus modulable), on trouve que dans le meilleur des cas, un certifié moyen toucherait 200 euros par mois au titre de cette prime en 2004, soit environ 10 % de son salaire³⁹. La mise en place de l'indemnité de suivi n'est pas susceptible d'avoir compensé la baisse des traitements de base.

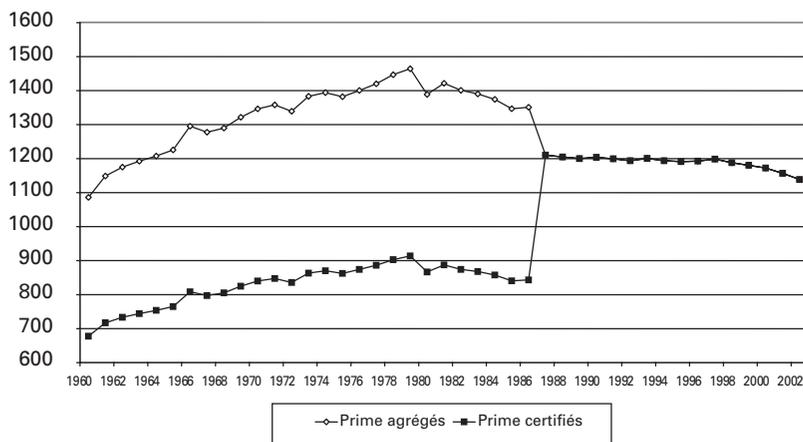


Figure 18. Prime (annuelle) de conseil de classe jusqu'à 1989 puis ISOE (euro 2004)

39. Bien sûr il y a d'autres primes, mais elles rémunèrent des tâches spécifiques, ou sont réduites à presque rien, comme l'indemnité de résidence.

Considérons enfin l'évolution des ratios hiérarchiques, représentés sur la figure 19. Cette figure représente les rapports du dernier au premier échelon des classes normales des agrégés et des certifiés, avec une bifurcation au moment des réformes ayant créé les échelles hors classe, en 1979 pour les agrégés, et en 1990 pour les certifiés. A partir des dates de ces réformes, la courbe du haut de la fourchette donne le ratio du plus haut échelon de l'échelle hors classe sur le premier échelon de la classe normale. On observe un net écrasement des hiérarchies salariales dans les classes normales, suivi d'un brusque redressement lié à la mise en place des échelles hors classe. Le rapport du 11^{ème} échelon au premier échelon est passé de plus de 2,5 en 1960, à moins de 2 pour les certifiés, puis est remonté vers 2,1. Chez les agrégés, la hiérarchie est restée plus marquée⁴⁰. La diminution de ces ratios semble être le résultat d'accidents historiques : les réformes, produits plus ou moins contingents de négociations et du calendrier politique, et qui ont des effets très persistants. Le « décrochage » du ratio de 1979, par exemple, est dû au fait que le premier échelon a été augmenté de 10 %, tandis que le dernier échelon de la classe normale n'était augmenté que de 3 %. C'était sans doute pour faire des économies. La force qui conduit à la restauration du ratio initial chez les certifiés est la création de l'échelle hors classe, bien entendu, mais on peut se demander si la remontée de ce ratio était une conséquence désirée des auteurs de la réforme, ou simplement un sous-produit de leur désir de revaloriser sans trop dépenser, et en favorisant les vieux. Il s'ensuit une dérive à long terme, suivant laquelle le « pouvoir des incitations » fluctue sans logique apparente.

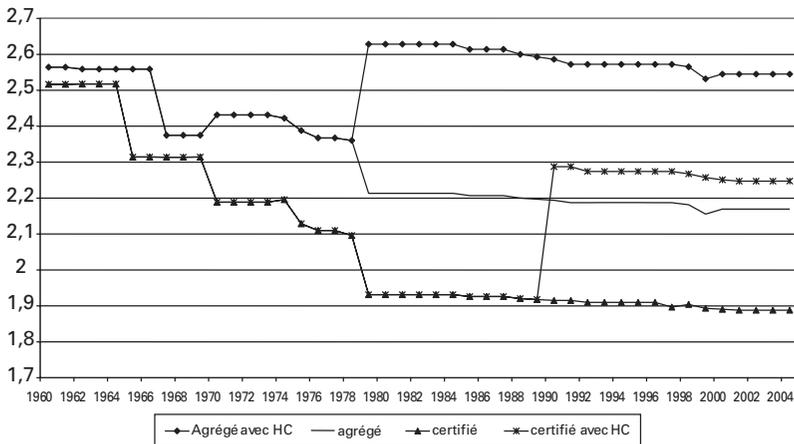


Figure 19. Agrégés et certifiés : ratios hiérarchiques

40. Encore doit-on dire que cette remontée du ratio est peut être en partie une illusion d'optique car si on avait utilisé le 5^{ème} échelon de la « hors classe » pour le calculer, il serait resté stationnaire en 79 (la « fourchette » n'aurait pas été visible). Ce ratio est évidemment un instrument un peu sommaire, comme l'intervalle interquartile, etc.

En conclusion, peut-on voir se dessiner les grands traits de ce qui a pu être la stratégie du gouvernement dans cette période d'après 1981 ? Il semble que le gouvernement laisse se dévaloriser le point d'indice, modifie le moins possible les grilles indiciaires, et joue sur les taux de la promotion à la hors classe comme d'une soupape de sûreté, pour apaiser les revendications, en favorisant les plus âgés. Mais cette politique a le défaut de ne comporter aucun engagement du gouvernement pour l'avenir. Les vannes des promotions à la hors classe pourront se refermer aisément, d'une année sur l'autre, au gré des fluctuations de la conjoncture politique.

3. Les professeurs des universités, maîtres assistants et maîtres de conférences : toujours le déclin.

Pour la reconstitution des traitements bruts des enseignants-chercheurs, nous avons utilisé les barèmes des rémunérations obtenus auprès du ministère de l'Éducation Nationale (et auprès de l'Académie de Montpellier, qui édite ces barèmes) ; les échelonnements indiciaires depuis 1960 pour les maîtres-assistants, aujourd'hui appelés maîtres de conférences, et pour les professeurs des universités. L'indice des prix à la consommation de l'INSEE est toujours utilisé comme déflateur.

Les enseignants-chercheurs sont divisés en trois corps, les *assistants, maîtres de conférences, et professeurs des universités*. Il y a 3 classes chez les professeurs, la seconde, la première et la position « hors classe » ou *classe exceptionnelle*. Les assistants titulaires constituent un corps en extinction depuis plus de 20 ans. Il en reste encore aujourd'hui quelques uns, qui approchent de la retraite⁴¹ ; nous négligerons ici l'étude de leurs salaires. Il a fallu tenir compte des changements intervenus dans les corps des maîtres assistants et des professeurs. Le corps des maîtres assistants a disparu et s'est fondu par intégration dans celui des maîtres de conférences, à partir de 1984. Il a longtemps été divisé en première et deuxième classe⁴². La carrière de maître de conférence (de classe « normale ») est aujourd'hui gouvernée entièrement par l'ancienneté, mais on peut faire se correspondre les échelons de la nouvelle carrière avec les anciennes 1^{ère} et 2^{ème} classes, sur toute la période considérée.

41. On ne nomme plus aujourd'hui que des *assistants temporaires*, les ATER, ayant vocation à finir une thèse de doctorat, et à trouver un poste de chercheur, ou d'enseignant-chercheur, dans les 2 ans (ou quitter l'université).

42. Le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 porte création du corps des maîtres de conférences comportant 2 classes, la 1^{ère} et la 2^{ème} munies respectivement de 6 et 3 échelons. En 1989, l'arrêté du 18 octobre 1989 crée une classe supplémentaire, la « hors classe », avec 6 échelons. En 2001, on a fusionné les 1^{ère} et 2^{ème} classes des maîtres de conférence en une « classe normale » avec 9 échelons. Les dates de ces mesures montrent que, dans une certaine mesure, les gouvernements de gauche se sont montrés sensibles aux revendications des syndicats concernant les maîtres de conférences.

Le corps des professeurs est divisé essentiellement en deux classes (si l'on met à part la classe exceptionnelle, qui concerne une minorité). Dans le passé, les professeurs de 2^{ème} classe étaient appelés maîtres de conférence – l'inflation a affecté les titres aussi bien que les traitements⁴³. L'historique des professeurs de deuxième classe est en résumé le suivant : jusqu'à 1979, ils étaient donc appelés maîtres de conférence, avec 6 échelons. De 1980 à 1989, les anciens maîtres de conférence ont été baptisés professeurs de 2^{ème} classe ; depuis 1990, on les appelle *professeurs des universités* de 2^{ème} classe. L'historique de la 1^{ère} classe est le suivant : jusqu'en 1979, les professeurs de 1^{ère} classe sont appelés professeurs de l'enseignement supérieur (avec une classe normale et trois échelons), les deux derniers étant à l'échelle lettre⁴⁴ ; de 1980 à 1989, on les baptise *professeurs titulaires*, puis, à partir de 1990, professeur des universités de 1^{ère} classe. Nous avons donc construit notre historique en faisant correspondre à travers le temps, au-delà des dénominations, des niveaux hiérarchiques qui ont en fait toujours existé.

Les enseignants-chercheurs touchent peu de primes. Il existe une *prime de recherche et d'enseignement supérieur*, que tout le monde touche ; cette prime est de l'ordre de 1100 euros par an. Depuis les réformes inspirées en 1989 par Claude Allègre, conseiller spécial de Lionel Jospin ministre, il existe également 3 « contrats », associés à des primes, qui récompensent un effort particulier, soit dans le domaine de l'enseignement, soit dans le domaine de la recherche, soit enfin dans le domaine de l'administration universitaire. L'attribution de ces primes n'est pas automatique, leur mise en place a soulevé des discussions sans fin et une résistance considérable, et on peut dire que leur montant n'est ni négligeable, ni spectaculaire : la *prime d'encadrement doctoral et de recherche* (qui ne doit pas être confondue avec la précédente, et qui, au contraire de celle-ci, est attribuée par un groupe d'experts) est actuellement de 3359 euros par an pour un maître de conférences, et de 4852 euros par an pour un professeur de deuxième classe⁴⁵. Il existe ainsi chez les enseignants-chercheurs un début de rémunération additive de tâches différenciées, dans les trois directions mentionnées ci-dessus. On peut résumer la chose en disant que ceux dont l'activité

43. Seuls les professeurs de 1^{ère} classe correspondent à ce que nos voisins considèrent comme *professeur ordinaire*, ou *full professor*. Le professeur de seconde classe est en réalité un *Reader* en Angleterre, un *Associate Professor* aux Etats-Unis.

44. Le haut de la hiérarchie des salaires de la fonction publique n'ayant plus d'indice, mais étant repéré par des lettres A, B, C,... l'échelle lettre ou rémunérations *hors-échelle*. Un professeur de 1^{ère} classe 3^{ème} échelon est à la lettre C. La classe exceptionnelle des professeurs des universités possède elle-même deux échelons (à l'échelle lettre).

45. La *prime de charges administratives ou d'administration*, pour rémunérer l'exercice de fonctions administratives au sein de l'établissement, est d'un montant variable selon la nature des fonctions exercées ; son montant annuel moyen est de 2 019 euros, assez dérisoire il faut bien le dire, quand on pense à la charge de travail que représente la direction d'une grande UFR. Enfin, la *prime de responsabilités pédagogiques* récompense des fonctions pédagogiques spécifiques, autres que d'enseignement en présence d'étudiants. Son montant est variable selon la nature des fonctions exercées (de 456 à 3530 euros). Il existe des décharges de service pour l'exercice de diverses tâches, mais elles sont rationnées dans chaque établissement et très chichement accordées par un ministère de tutelle qui semble craindre par dessus tout les abus.

de recherche est substantielle touchent un gros treizième mois⁴⁶. Les autres tâches sont très mal récompensées. En négligeant ces primes de création récente, nous ne faussons pas de manière essentielle la discussion sur l'évolution des rémunérations, d'autant plus que les 3 « contrats » d'Allègre et Jospin sont loin de concerner tous les enseignants chercheurs⁴⁷.

Les figures 20 et 21 concernent les maîtres de conférences de première classe. Les figures 22 et 23 concernent les maîtres de conférences de 2^{ème} classe. La deuxième de chaque paire de figures compare les traitements bruts et nets. Pour obtenir des figures claires, les comparaisons entre brut et net sont limitées à certains échelons.

L'évolution des traitements des maîtres assistants est marquée par plusieurs accidents. Les fortes hausses de 1962 et 1963 sont consécutives à l'introduction dans le traitement de base d'un certain nombre d'indemnités, à l'époque du « plan Guillaumat », et de la création d'une nouvelle grille d'indices. Elles ne signifient pas que les maîtres assistants aient réellement connu de telles augmentations à l'époque, puisqu'ils touchaient une partie de celles-ci sous forme indemnitaire. On observe bien une hausse spectaculaire de 1963 à 1981, dont les augmentations de 1968 n'ont été qu'une petite partie, mais ces hausses sont également surestimées en raison de l'intégration progressive de l'indemnité de résidence dans le traitement de base, de 1968 à 1983 (voir l'annexe). Cela dit la hausse est tout de même nette, comme dans le secondaire. C'est l'âge d'or des maîtres assistants, dans une économie en expansion qui développe son enseignement supérieur. La hausse de 1962 à 1981 a été de 50 % environ pour les maîtres assistants de 2^{ème} et de 1^{ère} classe, en termes de traitement réel, hors indemnité de résidence. Si on tient compte de celle-ci, et qu'on considère un enseignant de la région parisienne, pour lequel l'indemnité de résidence est maximale, la hausse n'est que de 30 % environ, toujours de 1962 à 1981. Cette période dorée est suivie d'un déclin tout aussi spectaculaire, comparable à celui des professeurs du secondaire. De 1981 à 2004, la baisse des traitements réels nets a été de 16 % pour les maîtres de conférences de 2^{ème} classe, et de 20,6 % pour les maîtres de conférences de 1^{ère} classe.

La création de la position hors classe des maîtres de conférences, en 1989, donne certaines espérances d'évolution aux maîtres de conférences qui ne deviennent jamais professeurs, mais elle ne concerne malgré tout qu'une minorité : 7 à 8 % seulement des maîtres de conférences susceptibles d'être promus le sont effectivement⁴⁸, depuis l'an 2000.

Si on s'intéresse maintenant aux professeurs des universités, doit on s'attendre à trouver un cycle historique aussi marqué ? Les figures 24 et 25 nous montrent que oui. Ce résultat n'est pas surprenant, en raison du parallélisme

46. Une difficulté vient de ce que les groupes d'experts ont tendance à être « capturés » par des coteries.

47. Il semble qu'un tiers des physiciens reçoive la prime d'encadrement doctoral, mais seulement un quart des mathématiciens. Est-ce que les mathématiciens français font moins de recherche que les physiciens ? C'est peu probable ! Cette proportion serait nettement plus faible dans les disciplines littéraires et les sciences sociales. On a l'impression d'une gestion très maladroite de l'attribution de cette prime, depuis le début.

48. Source : Direction générale des ressources humaines, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

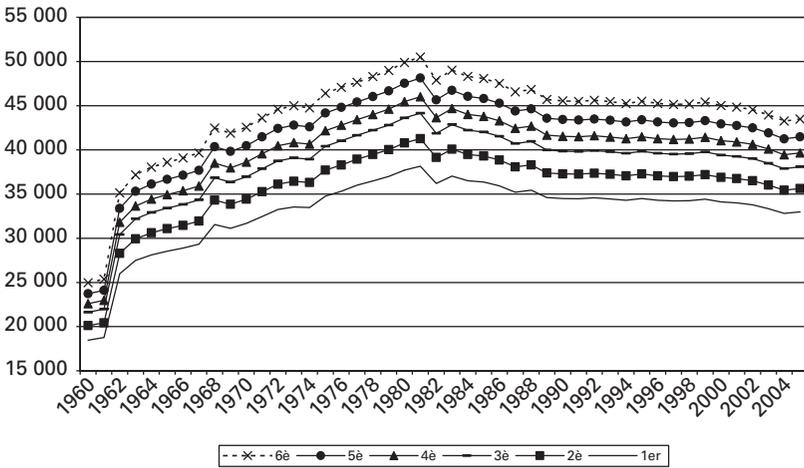


Figure 20. Maîtres de conférences de 1^{ère} classe : traitement brut annuel réel (euros 2004)

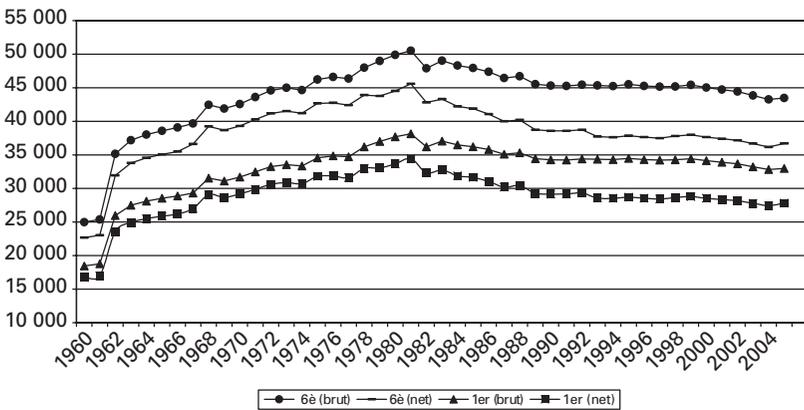


Figure 21. Maîtres de conférences de 1^{ère} classe : traitement annuel nets et bruts comparés (euros 2004)

des maîtres de conférences de 1^{ère} classe avec les professeurs de 2^{ème} classe, et plus particulièrement, celui du 6^{ème} échelon de la première classe des maîtres de conférences avec le 1^{er} échelon de la 1^{ère} classe des professeurs. La figure 24 montre la série des traitements bruts réels des professeurs de 2^{ème} classe, 1^{er} échelon, à laquelle est superposée la série des traitements bruts réels des professeurs de 1^{ère} classe, 1^{er} échelon.

Les salaires nets des professeurs de 1^{ère} classe, 1^{er} échelon, ont baissé de 20,6 % entre 1981 et 2004, comme le montre la figure 25. Ce déclin avait déjà été signalé il y a quelques années par un rapport administratif (le rapport Durry de 1988, cf. Sollogoub [1988]). En réalité, les professeurs des univer-

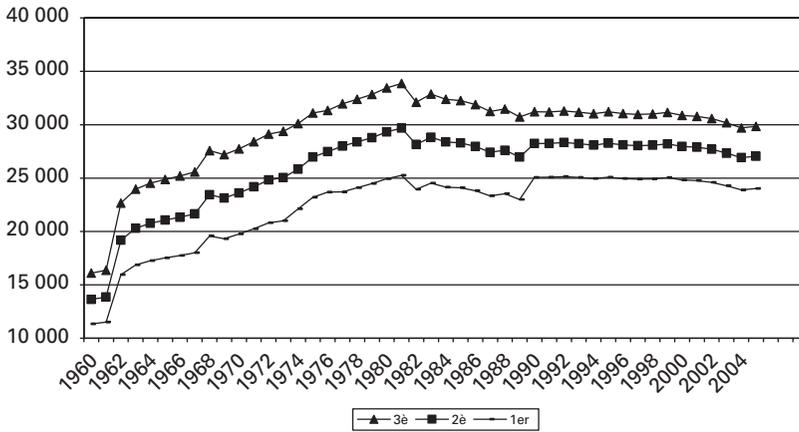


Figure 22. Maîtres de conférences de 2^eme classe : traitement brut annuel réel (euros 2004)

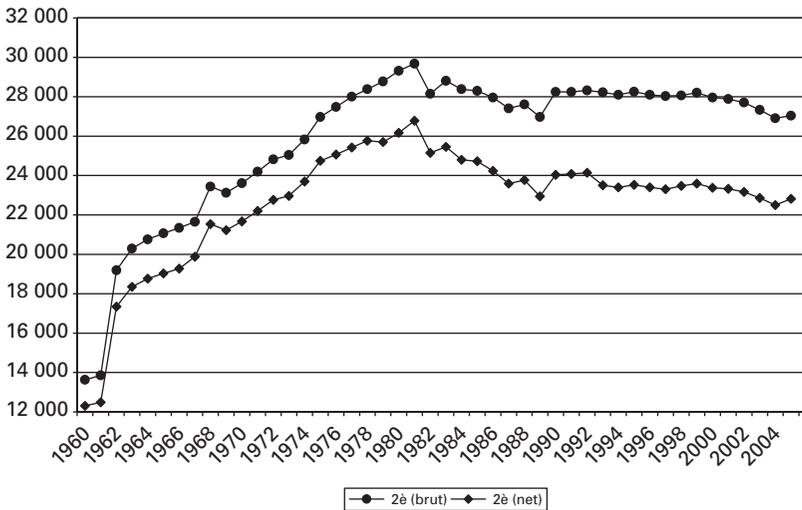


Figure 23. Maîtres de conférences de 2^eme classe : comparaison des traitements nets et bruts réels (euros 2004)

sités ont souffert plus encore que ne l'indiquent les chiffres, pour au moins deux raisons : tout d'abord, en raison du quasi-doublement de leur charge de service⁴⁹ en 1981, et le fait qu'à l'époque du rapport Durry, l'accès à la première classe des professeurs, qui fait tout l'intérêt financier du titre de

49. Cette charge est passée de 75 heures de cours magistral par an à 128 heures, ce qui est loin d'être négligeable pour un chercheur, même si cela surprend, voire choque souvent ceux qui ne connaissent pas le métier, et pensent que nous ne travaillons que 128 heures par an.

professeur en comparaison de celui de maître de conférences, s'était considérablement ralenti, en raison d'un goulot d'étranglement. Par exemple, selon une enquête présentée par le rapport Durry, le temps de passage de la 2^{ème} à la 1^{ère} classe pour les professeurs en droit et sciences économiques était passé de 3,7 années pour la génération de 1966-67 à 8,2 années pour la génération ayant débuté 10 ans plus tard. Au bout de 5 ans, plus des deux tiers des nommés de 1966 étaient en 1^{ère} classe, alors qu'ils étaient à peine 10 % dans la génération de 1976.

Un rapport du CERC⁵⁰ a également souligné, entre autres choses, une tendance au ralentissement du déroulement des carrières et un recul de l'âge d'entrée dans celle des professeurs, en raison de la faiblesse des recrutements qui sont intervenus pendant près de 15 ans avant 1988 : cet âge est en effet passé de 41 ans pour les professeurs entrés dans la seconde moitié des années 1970 à 44 ans dix ans plus tard⁵¹. On sait que le ministère de tutelle a cherché, depuis cette époque, à remédier en partie à cet état de fait en créant des postes et en améliorant les opportunités de passage à la première classe des professeurs⁵². Ces considérations montrent que l'appréciation du pouvoir incitatif des règles de carrière dépend, au-delà des échelles indiciaires et des conditions de choix ou d'ancienneté, des probabilités de promotion, qui devraient, dans le cadre d'une bonne économie du personnel, et en bonne logique, être contrôlées, et non subies par l'autorité administrative (et les fonctionnaires eux-mêmes). C'est un enjeu crucial de cette « gestion prévisionnelle des effectifs », dont on déplore périodiquement l'absence quasi-complète (voir Fréville [2002]), parce que les changements non contrôlés des règles du jeu ont un effet induit sur les comportements individuels, modifient le niveau, la direction de l'effort des personnels (risque moral), et changent les caractéristiques, plus ou moins observables, des candidats à l'entrée dans les carrières⁵³ (anti-sélection).

Pour compléter notre étude des salaires des universitaires, nous observons, sur la figure 26, que divers ratios hiérarchiques ont également sensiblement décliné depuis 1960. Si le rapport entre salaires des professeurs de 1^{ère} classe, 1^{er} échelon, au salaire des professeurs de 2^{ème} classe, 1^{er} échelon, est resté sensiblement le même durant toute la période, autour de 1,25 – ce qui est peu à certains égards –, les rapports professeurs sur maîtres de conférences, en revanche, se sont effondrés. Le ratio du salaire d'un professeur de 1^{ère} classe, 1^{er} échelon sur celui d'un maître de conférence de 2^{ème} classe, 1^{er} échelon est en effet passé de 2,2 à 1,8 sur la période, avec

50. Voir CERC [1992].

51. Sur tous ces points, et sur les nombreux rapports consacrés à l'université, voir le rapport du sénateur Yves Fréville [2002]. Ce rapport, comme le rapport Durry en son temps, et plus récemment le rapport Belloc, ont abondamment souligné l'insuffisance des rémunérations des professeurs de faculté, d'une manière ou d'une autre. Notre originalité ici, consiste à mettre les chiffres en perspective historique sur 45 ans.

52. L'accès à la classe exceptionnelle ne concerne que 3 à 4 % des professeurs de première classe éligibles.

53. Le débat sur le thème « les profs de faculté sont-ils mal payés en France ? » a été récemment renouvelé, d'une manière lucide, par nos collègues français, économistes en poste dans les grandes universités américaines (Aghion, Chiappori, Salanié,...), à travers la presse et des écrits de la blogosphère ; cf. Salanié [2006], Chiappori [2006]. Avec un zeste de provocation, ils se sont livrés à quelques comparaisons internationales, ne passant pas par ailleurs sous silence la diversité des situations (et la variance des salaires) aux Etats-Unis.

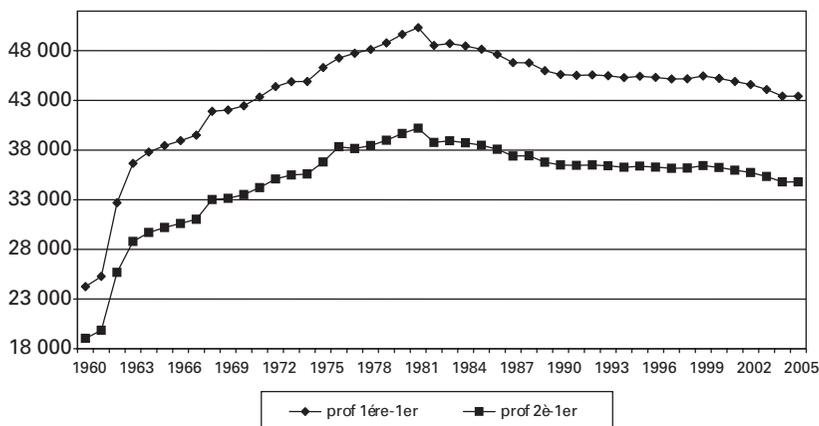


Figure 24. Professeurs des universités de 1^{ère} et 2^{ème} classe : traitement brut annuel réel (euro 2004)

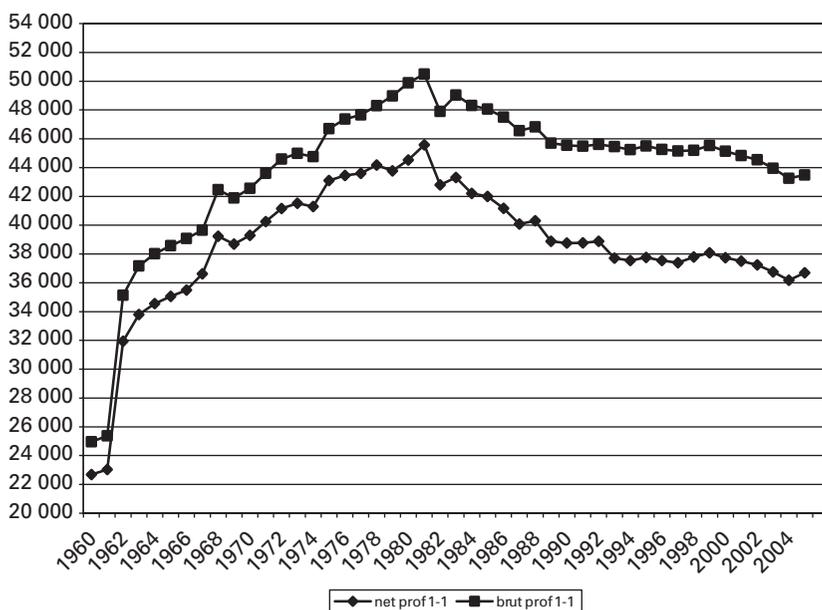


Figure 25. Professeurs de 1^{ère} classe, 1^{er} échelon traitement annuel net et brut (euros 2004)

deux accidents notables, en 1974 et en 1990. On retrouve le type d'évolution constatée pour les enseignants du second degré, à ceci près que les dates auxquelles les « décrochages » se sont produits ne sont pas les mêmes.

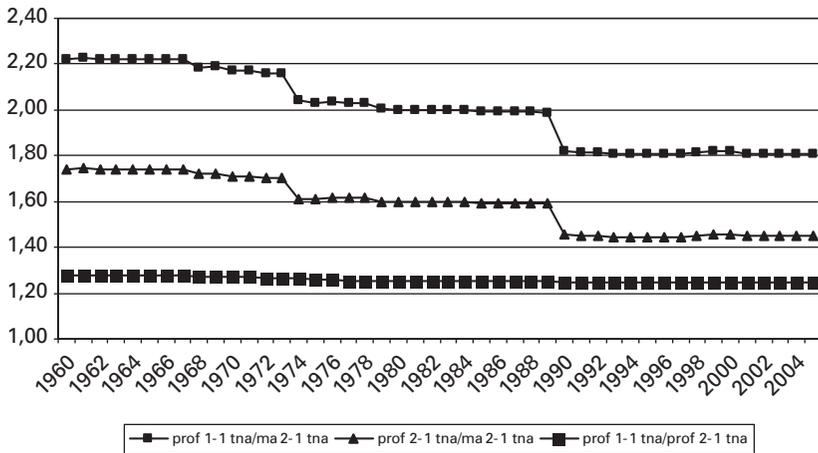


Figure 26. Ratios hiérarchiques des professeurs et maîtres de conférences

4. Quelques hypothèses et esquisse d'un programme de recherche sur les incitations dans la fonction publique

Venons-en maintenant à la discussion de notre hypothèse principale, suggérée par nos résultats empiriques et les considérations qui les ont accompagnés. Il y a un prix à payer pour le déclin salarial observé plus haut. La politique de rigueur a des conséquences aux formes concrètes multiples, mais on peut les regrouper en deux grandes catégories de problèmes : d'une part, la baisse de l'effort et de la productivité, partout, en réponse à l'érosion des incitations, et d'autre part, l'anti-sélection au niveau des recrutements, en réponse à la baisse de l'attractivité des carrières (elle-même liée à celle des incitations). Et partout une superstructure : la démoralisation... La baisse de l'effort nous semble bien réelle, comme elle paraît évidente à tous ceux qui, de près ou de loin, travaillent dans le (ou ont affaire au) milieu de la fonction publique. Le phénomène est tangible, mais ne peut être mesuré que par certains indicateurs assez imparfaits, comme le taux d'absentéisme, ou certains indicateurs individuels de performance. Chaque fois que des problèmes d'observabilité de l'effort et de mesure de la productivité sont présents, on doit s'attendre à rencontrer de l'opportunisme post-contractuel, le « risque moral ».

La baisse de la qualité des recrutements est plus difficile à mesurer encore, bien qu'il y ait des indices sérieux de ce phénomène, et qu'on puisse collecter de nombreux témoignages à ce sujet. Le problème vient de ce que les individus qui ont certains traits de caractère, certaines qualités physi-

ques, intellectuelles ou morales, certaines ambitions, et certains atouts, et qui pourraient valablement être mis au service de l'État suivant des règles du jeu appropriées, ont tendance à se détourner des concours de recrutement de la fonction publique. C'est un phénomène statistique et on pourra toujours nous montrer des contre-exemples, de jeunes et brillants fonctionnaires dévoués au service public et désintéressés, car bien entendu ils n'ont pas disparu : ils deviennent seulement moins fréquents. De même, on ne peut pas négliger le phénomène de la démission (ou de la multiplication des sorties temporaires par mise en disponibilité et congés sans solde), surtout frappant au niveau des cadres supérieurs. Le problème fondamental de l'anti-sélection vient des talents et des énergies qui ne sont plus candidats à l'entrée dans la fonction publique, et que par définition on n'observe pas. Et on n'observe qu'imparfaitement les talents qui quittent la fonction publique – on devrait d'ailleurs mesurer les caractéristiques des démissionnaires, les compter, les suivre, et mesurer leurs revenus. A l'entrée comme à la sortie, l'État ne sait pas ce qu'il perd. Les travaux précurseurs de Fougère et Pouget [2003] montrent que le rapport du nombre de candidats aux concours sur le nombre de postes offerts est *contra-cyclique*. Le taux de candidature croît significativement quand le taux de chômage augmente, et le nombre de candidatures décroît avec l'écart moyen entre salaires du secteur privé et salaires du secteur public.

L'état général de démoralisation (recouvrant les phénomènes de risque moral et d'anti-sélection qui viennent d'être décrits) est le résultat d'un processus historique long, que nous pouvons faire remonter au statut de la fonction publique de 1946. Dans une certaine mesure, on ne peut pas exclure que les défauts du système d'aujourd'hui aient été déjà présents, en germe, dans le statut de 1946. Ce statut, qui, dans l'esprit de ses promoteurs⁵⁴, devait sans doute devenir un modèle pour le reste de la société, et même préfigurer le socialisme, a pu fonctionner d'une manière à peu près satisfaisante en donnant aux syndicats un rôle important, tant que l'économie française était en croissance forte et que l'État pouvait se permettre ce luxe, bref, pendant les « trente glorieuses ». Les inconvénients auraient dépassé les avantages ensuite, après 1975, et l'état de crise de la fonction publique aurait déjà été patent à l'arrivée de Mitterrand, pour qui sait regarder.

Précisons notre hypothèse. Dans la longue série des négociations salariales de la période considérée, les Ministres responsables successifs, secondés par leurs directeurs d'administration, ont presque toujours, et de plus en plus, été soumis à la contrainte budgétaire, tenaillés par le souci de limiter la dépense publique en maîtrisant les hausses de salaires des fonctionnaires. Ils ont alors, dans le feu de l'action, fait accepter des hausses modérées des traitements aux représentants syndicaux, à chaque fois ou presque, au moyen de contreparties non-monétaires, qui s'interprètent toutes, soit comme un affaiblissement des incitations, soit directement comme une diminution de l'effort. Ces contreparties à la modération salariale ont été d'autant plus facilement concédées qu'elles n'avaient pas de coût immédiat pour les finances publiques – mais, c'est notre thèse, un coût inconnu et potentiellement désastreux dans le futur ! Le directeur en charge de mener

54. Maurice Thorez (cf. S. Sirot [2000]).

les négociations pouvait ainsi fièrement faire rapport à son ministre, et se voir féliciter pour avoir économisé les deniers publics. On a de cette manière rogné petit à petit le pouvoir des incitations liées aux règles du jeu des carrières : les syndicats ont appliqué, eux aussi, la « stratégie du saucisson », mais dans le domaine non monétaire. A long terme, au bout de plus de cinquante ans de ce processus *de facto* irréversible, les incitations qui pouvaient exister au départ se sont retrouvées mises à plat, complètement démantibulées⁵⁵. L'entropie s'est accrue ainsi inexorablement, sans qu'aucun acteur du système ne la contrôle⁵⁶. A chaque étape, les délégués syndicaux sont revenus de la table de négociation avec quelque chose qui a de la valeur pour l'agent médian, certains d'accroître ainsi leur popularité auprès des fonctionnaires.

Quels éléments concrets participent-ils du phénomène que nous tentons de décrire ? Tout ce qui tend à réduire le rôle de l'évaluation des performances dans les décisions de promotion et en premier lieu, bien sûr, la substitution de plus en plus étendue de l'avancement « à l'ancienneté » à l'avancement « au choix »⁵⁷. Si l'avancement est automatique, plus besoin d'évaluation, plus besoin de hiérarchie. D'autres éléments sont plus ou moins directement liés à des aspects mesurables de l'effort : les horaires de travail ; le nombre de jours de congé effectifs et les règles relatives aux absences pour divers motifs ; les pratiques réelles en matière d'absentéisme et de contrôle de la légitimité des absences pour raison de santé ; etc. Appartiennent également à cette catégorie non monétaire, tous les aspects négociables des conditions de travail, et l'évolution des normes implicites de productivité (ou d'effort) à travers le phénomène de la création de postes nouveaux, qui diluent de plus en plus les tâches d'un individu dans celles du groupe, et sont toujours pour cette raison saluées comme des avancées ; l'affaiblissement progressif des pouvoirs hiérarchiques à travers la pratique institutionnelle administrative, qui autorise assez largement la confiscation par les syndicats du pouvoir de recommander les promotions et les mutations⁵⁸ ; enfin, l'émasculatation corrélative du pouvoir disciplinaire et la rareté croissante des sanctions aux manquements et abus, avec pour superstruc-

55. L'état asymptotique du système est un régime d'emploi à vie avec des salaires constants, une hiérarchie sans réels pouvoirs, et où chacun travaille quand il en a envie.

56. Ces considérations ne visent pas seulement les enseignants, mais elles les englobent, du vice-président du Conseil d'État aux cantonniers.

57. Un exemple récent est la suppression de la première classe des maîtres de conférences, présentée comme une grande avancée sociale. Cette suppression revient à dire que les maîtres de conférence accéderont automatiquement, donc sans évaluation par aucune instance, aux niveaux de salaire autrefois accessibles seulement à ceux qui avaient été promus à la première classe. Il ne reste plus aux maîtres de conférences que l'aiguillon de leur éventuelle ambition d'accéder au grade de professeur des universités pour les motiver. Ceux qui pensent n'avoir que de minces chances d'accéder à ce niveau n'ont plus rien à attendre d'une contribution autre que minimale à la collectivité.

58. Au sein des commissions administratives paritaires, où les syndicats dits représentatifs ont la moitié des sièges. Voir à ce sujet Melleray [2005] (189 p. 215), sous la plume duquel on trouve : « l'influence des commissions administratives paritaires est parfois nettement plus importante que ne le laissent supposer les textes. (...) Il arrive dans certains cas qu'elles disposent (en fait et non en droit) quasiment du pouvoir de décision, ce qui aboutit à une sorte de cogestion des carrières. (...) Il y a là un mal souvent dénoncé (...) mais qui nous semble non pas imputable au droit de la fonction publique, mais au manque de courage politique des gouvernants ». Ce à quoi nous sommes tentés de répondre qu'un droit bien conçu devrait prendre en compte le manque de courage politique.

ture « culturelle », le climat de pusillanimité embarrassée dans lequel vivent en permanence les responsables.

Le directeur administratif chargé des négociations avec les syndicats de fonctionnaires devrait donc procéder à un calcul économique, et plus particulièrement au calcul d'actualisation suivant : comparer la valeur actualisée espérée des économies de fonds publics réalisées en rognant la valeur réelle des traitements, avec le coût social actualisé (et espéré) des baisses de productivité et de qualité du service induites par la réduction de l'intensité des incitations, concédée en échange. Notre intuition est que le bilan de long terme de ces décisions de rigueur salariale, si on prend donc en compte l'ensemble des phénomènes de démoralisation induits (risque moral et anti-sélection), pourrait bien être largement négatif. C'est peut-être même le lent effondrement de l'Etat que l'on accélère ainsi. Il nous faudrait, en bref, moins de fonctionnaires, mais de meilleure qualité, et mieux les récompenser. C'est comme s'il y avait une loi du développement de l'Etat contemporain, avec une dynamique non linéaire, et une tendance à l'accélération dans la chute. La chute serait commencée. La qualité pourrait cette fois se transformer en quantité. Un travail de recherche empirique plus détaillé pourrait étayer cette thèse – qui constitue donc plutôt un programme de recherche.

Peut-on maintenant parier qu'il existe des forces contraires sur lesquelles on puisse compter pour enrayer le mouvement de déclin dont nous devinons l'importance ? *L'économie du personnel*, qui sous-tend notre analyse, peut-elle éclairer la vaste problématique de la réforme de l'Etat, et justifier les grandes lignes d'une stratégie de changement, esquissée dans les toutes dernières années ? Comparons les cas polaires, sous leur forme extrême. D'un côté, nous avons l'Etat unitaire d'inspiration jacobine, avec une fonction publique où tous les recrutements sont faits par concours national en raison des grands principes constitutionnels, où les traitements sont définis par référence à une unique grille indiciaire, où les règles d'avancement sont les mêmes pour tous, avec seulement des variantes ou déclinaisons suivant les corps, et où les fonctionnaires ont vocation à faire toute leur carrière. De l'autre, nous pouvons imaginer un système totalement décentralisé, où chaque agent est soumis au droit privé du travail, où chaque responsable local de quelque envergure se voit attribuer le droit de recruter, de licencier et de fixer des rémunérations, pour les besoins d'une mission votée par le Parlement, pour laquelle il dispose d'un budget, et qui fera l'objet d'une évaluation *ex post*, assortie de récompenses ou de sanctions ; un système enfin, où les salaires sont dictés par le marché du travail. Bref, une forme extrême de la fonction publique ouverte à l'américaine.

Quels sont les avantages et les inconvénients que les manuels de droit public attribuent traditionnellement à ces modèles respectivement français et américain ? Le système ouvert à l'américaine dériverait vers le *spoils system*, la politisation à outrance de l'administration. Le seul avantage que nos juristes trouvent vraiment au système français, une fois traduit en langage d'économiste, serait qu'il favorise l'accumulation de capital humain (de compétences) spécifique à long terme, dans le cadre d'un système de carrières (par opposition à un système d'emploi). C'est un avantage bien réel, mais compense-t-il les désagréments, tout aussi considérables ? Une question que l'économiste doit se poser. En réalité, il semble qu'on puisse ima-

gner ouverture et flexibilité sans la politisation à outrance, et l'accumulation du capital humain spécifique sans la sécurité absolue de l'emploi et l'absence de sanctions et d'incitations. Le problème de la politisation se pose de toutes façons surtout pour les chefs, les directeurs, et il est présent au plus haut degré dans le système politico-administratif français contemporain (pensons aux préfets et recteurs, aux cabinets ministériels, à l'accès aux plus hautes fonctions, etc.). Le système de carrières à la française ne protège donc pas complètement de la politisation, et celle-ci peut paraître souhaitable dans une certaine mesure, dans un système d'alternance démocratique. Pour le choix des employés subalternes, le problème est plutôt le népotisme, et le clientélisme local, qui rentrent en contradiction avec le principe constitutionnel fondamental de l'égalité d'accès aux emplois publics sur la base du mérite. Décentraliser les recrutements sans (trop) favoriser le népotisme, voilà la vraie question d'intérêt. Ce problème trouverait probablement sa solution dans un système où les chefs sont évalués strictement *ex post*, et responsables, jusque sur leurs deniers, de l'efficacité de leur gestion. Les salaires ne pourront certainement pas être totalement déréglementés, et surtout pas les salaires des plus hauts dirigeants publics : pourquoi, en effet, en serait-il autrement que dans le secteur privé, où ce problème se pose de manière grave, sous la forme d'un cycle infernal de hausses, d'un véritable potlatch au niveau des conseils d'administration ? Il semble qu'on puisse aménager un système de carrières publiques sans étanchéité absolue, pour favoriser certains investissements individuels en capital humain spécifique, dans le cadre de certaines fonctions qui relèvent de l'Etat (par exemple, à coup sûr, les militaires). Cela permettrait ainsi à la puissance publique une « gestion à long terme des compétences » favorable au bien-être social, de la même manière qu'une très grande entreprise le ferait en mettant en place un *marché interne* du travail. La notion de carrière devient intéressante chaque fois que la crédibilité de l'engagement à offrir des perspectives de long terme à un employé permet de diminuer les coûts. Le statut devrait être seulement une règle du jeu que l'Etat s'engage à respecter, pour protéger les investissements spécifiques de ses agents de son propre opportunisme, et qui assure que l'Etat lui-même, en retour, se protège contre l'opportunisme de ses agents. Offrir de l'assurance à un employé jusqu'à un certain point n'est pas nécessairement et toujours contradictoire avec l'efficacité économique. La théorie des contrats la plus avancée ne dit pas que les employés doivent être livrés à la plus extrême précarité ! Il faudrait donc plus certainement mettre en place une solution organisationnelle de *second rang*, dont la philosophie est qu'un concepteur d'organisations est condamné à jouer serré, à naviguer entre Charybde et Scylla (cf. Laffont [2000]). Ces remarques ne font qu'esquisser un programme de recherche en *Organizational Design*, appliqué au secteur public. Ces recherches sont d'une grande actualité. Elles ne devraient pas se contenter de définir ce que pourrait être un modèle alternatif, et prouver sa supériorité au système actuel, mais également prévoir, ce qui est la partie la plus délicate, la stratégie de changement, le procédé plus ou moins graduel par lequel on fera accepter les réformes, sans provoquer remous et blocage.

*

* *

Notre reconstitution historique des salaires a montré, en résumé, que le pouvoir d'achat des agrégés du secondaire, des maîtres de conférences et des professeurs des universités a baissé d'environ 20 % en 25 ans, de 1981 à 2004. Cette baisse est due à la décroissance de 15 % de la valeur réelle du point d'indice sur la période. Les 5 % restant sont dus à l'alourdissement des cotisations sociales et de la CSG. Les salaires des instituteurs ont subi une baisse de pouvoir d'achat nettement plus modérée, à mettre en perspective avec la montée en puissance d'un corps de professeurs des écoles, mieux payé et plus qualifié, depuis les années 90. Les certifiés ont pu tirer profit, depuis 1990, de la création d'une échelle hors classe qui compense en partie cette baisse. Les traitements de base des 850000 enseignants semblent donc tous avoir été entraînés vers le bas, par le « tournant de la rigueur », entamé en fait dès 1982. Les syndicats de la fonction publique n'ont pas eu le pouvoir de (ou n'ont pas voulu) s'opposer à ces baisses de pouvoir d'achat. Nous émettons enfin l'hypothèse que l'acceptation par les fonctionnaires du déclin salarial se double d'un prix à payer très important, mais seulement en partie observé, en termes d'effort des agents, de qualité du service, et de qualité des recrutements. Le déclin salarial accompagne donc, selon toute vraisemblance, une décadence du service public lui-même, et dont les conséquences possibles à long terme sont inquiétantes.

Références bibliographiques

- BENABOU R., KRAMARZ F., et PROST C. [2004], « Zones d'éducation prioritaires : quels moyens pour quels résultats ? », *Economie et Statistique*, 380, pp. 3-30
- BOLTON P. and DEWATRIPONT M. [2005], *Contract Theory*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Centre d'étude des revenus et des coûts [1992], *Les enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur : revenus professionnels et conditions d'activité*, document n° 105, CERC, Paris.
- CHIAPPORI P.-A. [2006], *Les universitaires français sont-ils sous payés ?*, Le Blog du Débat 2007, <http://www.debat2007.fr>.
- CHIAPPORI P.-A., SALANIÉ B. et VALENTIN J. [1999], « Early Starters versus Late Beginners », *Journal of Political Economy*, 107, pp. 731-760.
- Cour des Comptes [2003], *La gestion du système éducatif*, rapport public particulier.
- Cour des Comptes [2005], *Rapport sur la gestion, par le ministère chargé de l'enseignement scolaire, des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation*, Communication à la commission des finances de l'économie générale et du plan de l'assemblée nationale.
- CYTERMANN J.-R. [2006], « Une forte féminisation des métiers de l'éducation nationale », *Administration et Education*, n° 2 (110).
- DGAFP [2004], *Fonction publique : faits et chiffres 2004*, la Documentation Française, Paris.
- DGAFP [2006], *Fonction publique : faits et chiffres 2005-2006*, la Documentation Française, Paris.

- FOUGÈRE D. et POUGET J. [2003], « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Economie et Statistique*, n° 369-370, pp. 15-48.
- FRÉVILLE Y. [2002], *Des universitaires mieux évalués, des universités plus responsables*, Rapport d'information, n° 54, Commission des finances, Sénat, Paris. <http://www.senat.fr/rap>.
- FRIEDMAN M. [1962], *Capitalism and Freedom*, the University of Chicago Press, Chicago.
- GARY-BOBO R. et MAHJOUB M. B. [2006], « Estimation of Class-Size Effects, Using « Maimonides' Rule » : The Case of French Junior High Schools », *CEPR Discussion paper n° 5754*, CEPR, Londres.
- HAMON H., [2004], *Tant qu'il y aura des élèves*, Editions du Seuil, édition de poche : collection « Points » [2006], Paris.
- JABOIN Y., [2003], *Le prof dans tous ses états, masculin ou féminin, public ou privé*, Fabert éditeur, Paris.
- KARCHER T. et TRANNOY A. [1999], « Critères de dominance temporelle. Le manuel de l'utilisateur », *Economie et Prévision*, n° 138-139, pp. 147-162.
- LAFFONT J.-J. [2000], « Etapes vers un état moderne : une analyse économique », *in Etat et gestion publique*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris.
- LAFFONT J.-J. et MARTIMORT D. [2002], *The Theory of Incentives : The Principal-Agent Model*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- LAZEAR E. P. [1998], *Personnel Economics for Managers*, John Wiley, New York, New York.
- LEVY J. D. [1999], *Tocqueville's Revenge : State, Society and Economy in Contemporary France*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- MELLERAY F. [2005], *Droit de la fonction publique*, Economica, Paris.
- MEURET D. [2001], « Les recherches sur la réduction de la taille des classes », *Rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'Evaluation de l'Ecole*.
- MILGROM P. et ROBERTS J. [1997], *Economie, organisation, et management*, De Boeck Université, Bruxelles, trad. fr. de *Economics, Organization and Management*, 1992, Prentice Hall, New Jersey.
- PIKETTY T. [2004], « L'impact de la taille des classes et de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire dans les écoles françaises : une estimation à partir du panel primaire 1997 », manuscrit, ENS, PSE, Paris, France. <http://www.jourdan.ens.fr/piketty>.
- PRENDERGAST C. [1999], « The Provision of Incentives in Firms », *Journal of Economic Literature*, 37, pp. 7-63.
- RAYNAUD P. [2003], « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Economie et Statistique*, n° 369-370, pp. 75-92.
- SALANIÉ B. [1994], *Théorie des Contrats*, Economica, Collection ESA, Paris.
- SALANIÉ B. [2006], *Les salaires des profs de fac*, L'économie sans tabou, http://bsalanie.blogs.com/economie_sans_tabou/2006/04/.
- SIROT S. [2000], *Maurice Thorez*, Presses de Sciences Po, Paris.
- SOFER C. [1990], « La répartition des emplois par sexe : capital humain ou discrimination ? », *Economie et Prévision*, 92-93, pp. 77-85.
- SOLLOGOUB M. [1988], « La condition des enseignants de l'enseignement supérieur » *Revue d'Economie Politique*, 98, pp. 866-880.

Annexe

Intégration de l'indemnité de résidence

Notre tâche est compliquée par l'introduction, au cours de l'histoire, de certaines indemnités dans le traitement de base. C'est le cas de l'indemnité de résidence, qui a été progressivement incorporée aux traitements de 1968 à 1983. Sur la période 1981-2004, cruciale pour nos conclusions, cette prime de résidence n'a pas joué de manière sensible, car elle était pratiquement à son état résiduel en 1982. Le montant de l'indemnité varie suivant la zone géographique de manière substantielle. Il y a trois zones en France (zones A, B, C). La zone la mieux indemnisée est la région Parisienne. En 1968, l'indemnité variait de 20 % du traitement (pour la zone la mieux indemnisée) à 12 % (taux minimal). On est parvenu en 1983 à une situation où les taux de prime des 3 zones sont respectivement 0 %, 1 % et 3 %. La figure 27 montre comment l'intégration de cette indemnité dans les traitements de base conduit à surestimer les hausses intervenues de 1962 à 1981, dans le cas d'un professeur certifié. Elle montre les courbes des traitements bruts pour le 11^{ème} échelon de la classe normale majorés de l'indemnité de résidence au taux maximum, en haut ; le 11^{ème} échelon brut hors indemnité, juste en dessous ; le groupe de courbes du bas de la figure montre les évolutions correspondantes pour le premier échelon des certifiés. C'est à partir des courbes incluant l'indemnité que l'on trouve les pourcentages de hausse « effectifs » dans la période qui précède 1981. Après 1981, si on commet une petite erreur, c'est donc celle de sous-estimer la baisse intervenue depuis cette date ! Si donc, à cause de cette disparition programmée de l'indemnité de résidence, les traitements n'ont pas en fait monté aussi vite ni aussi haut que le seul examen des traitements indiciaires pourrait le faire croire, avant 1981, en revanche, ils ont bien baissé dans les proportions indiquées plus haut, depuis 1981, avec ou sans l'indemnité de 3 %.

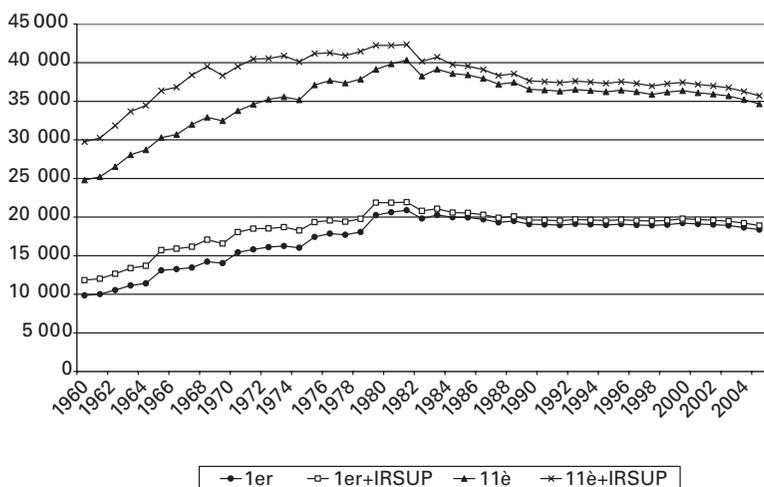


Figure 27. Certificiés : traitement annuel brut (en euro 2004) avec et sans indemnité de résidence