

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État



Rapport d'enquête
et conclusions du Comité
Juillet 2008

L'ÉVALUATION ET LA NOTATION DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT

Rapport présenté par :

- M. Jean-Pierre WEISS**
Ingénieur général des ponts et chaussées
Directeur général des établissements publics
d'aménagement Epamarne et Epafrance
- Mme Marie-Christine COLOMB D'ECOTAY**
Contrôleure générale au contrôle général de l'économie
des finances et de l'emploi,
Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi
- M. Michel DELPECH**
Administrateur civil en mobilité au Conseil d'Etat
- M. Sylvain MERLEN**
Administrateur civil au secrétariat général
Ministère de l'éducation nationale
- M. Jean-Paul CARTON**
Premier conseiller
Chambre Régionale des Comptes Nord Pas-de Calais
- M. Vincent SIVRÉ**
Conseiller
Chambre régionale des Comptes d'Auvergne

La présente publication réunit le rapport, qui exprime l'opinion des rapporteurs, suivi des conclusions du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, adoptées le 7 juillet 2008.

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	1
II.	LA DÉMARCHE ADOPTÉE.....	3
A.	DES APPROCHES COMPLEMENTAIRES POUR ETABLIR L'ETAT DES LIEUX	3
B.	L'ADOPTION D'UN FIL CONDUCTEUR	3
III.	L'ÉTAT DES LIEUX	5
A.	LES POINTS DE VUE EXPRIMES PAR LES ADMINISTRATIONS	5
B.	LES POSITIONS EXPRIMEES EN DEBUT D'ENQUETE PAR LES ORGANISATIONS SYNDICALES	6
C.	LA SYNTHESE DES RESULTATS DE L'ENQUETE GENERALE SUR L'ETAT DES LIEUX	6
1)	<i>Déploiement du cadre juridique</i>	6
2)	<i>Mise en œuvre en gestion</i>	6
3)	<i>Mesure de l'acceptation sociale</i>	7
4)	<i>Investissement en temps et en argent des différents intervenants</i>	7
5)	<i>Traductions en terme de gestion des ressources humaines</i>	8
D.	UN ECLAIRAGE SUR LES ATTENTES DES AGENTS : L'ENQUETE AU SEIN DE L'EDUCATION NATIONALE	9
E.	LES COMPARAISONS.	9
1)	<i>La fonction publique territoriale</i>	9
2)	<i>La fonction publique hospitalière</i>	10
3)	<i>Les fonctions publiques étrangères</i>	11
4)	<i>Les entreprises</i>	12
F.	LES ENJEUX DE L'ETAT DES LIEUX	12
IV.	L'EXPLORATION DES PISTES DE PROGRÈS.....	15
A.	L'HYPOTHESE DU SIMPLE APPROFONDISSEMENT	15
B.	L'HYPOTHESE D'UNE REFORME EN PROFONDEUR	16
1)	<i>les 4 mesures proposées</i>	17
a)	Substituer l'entretien professionnel à l'évaluation	17
b)	Instituer le droit à l'entretien périodique de carrière.....	20
c)	Expérimenter l'évaluation collective	21
d)	Déployer la gestion personnalisée dans une démarche de validation	22
2)	<i>Les dispositifs d'accompagnement</i>	23
a)	Les dispositifs de recours garantis	24
b)	Les dispositifs d'harmonisation recommandés	24
c)	Le devenir des réductions d'ancienneté.....	25
d)	L'articulation entre le cadre interministériel de la réforme et les mises en œuvre ministérielles	26
V.	CONCLUSION	29
	TABLEAU DES PROPOSITIONS	31
	ANNEXES	33

I. INTRODUCTION

Le ministre de la fonction publique a saisi par lettre du 31 janvier 2006 (annexe 1) le Premier président de la Cour des Comptes, président du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, de la question de la notation et de l'évaluation des fonctionnaires. Il lui a demandé de faire dresser *"un bilan aussi exhaustif que possible de la mise en œuvre du décret du 29 avril 2002"* et ce *"afin de pouvoir pleinement appréhender l'impact de la réforme et le cas échéant procéder aux adaptations nécessaires du dispositif notamment au regard de l'entrée en vigueur du nouveau cadre budgétaire introduit par la loi d'orientation sur les lois de finances"*.

Rappelons que le décret 2002-682 du 29 avril 2002 (annexe 2), pris en application de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, s'applique à tous les fonctionnaires de l'Etat dotés d'un statut particulier ne comportant pas de disposition spéciale prise après avis du conseil supérieur de la fonction publique. Sont en particulier exclus de son application les enseignants, les chercheurs, les militaires, les magistrats, et un certain nombre d'autres corps de fonctionnaires disposant de règles statutaires particulières¹ qui n'entreront donc pas dans le champ l'enquête. Ceci n'interdit pas pour autant d'aller chercher dans tel ou tel des corps exclus des références intéressant la démarche retenue.

L'enquête a permis d'établir qu'au 31 décembre 2005 le décret de 2002 s'appliquait à 605.521 fonctionnaires de l'Etat sur 1.671.717, soit 36,22 % des effectifs concernés.

Le décret a comporté deux innovations majeures au regard des dispositions antérieures :

- il prescrit l'évaluation de tous les fonctionnaires entrant dans son champ et en précise l'objet et les modalités.
- il organise un lien automatique entre la variation de la notation d'un agent au regard de la note précédente et l'octroi de mois de réduction d'ancienneté (par rapport à l'ancienneté moyenne exigée par le statut du corps pour passer à l'échelon supérieur).

Plus précisément, 20% des fonctionnaires d'un même corps statutairement éligibles à la mesure bénéficient de la variation maximale possible de leur note et consécutivement d'une réduction de trois mois d'ancienneté en cas de notation annuelle, et de six mois en cas de notation bisannuelle ; 30% des agents éligibles à des réductions d'ancienneté bénéficient d'un mois de réduction d'ancienneté consécutivement à la variation de leur notation en cas de notation annuelle, et de deux mois en cas de notation bisannuelle.

¹ Inspecteurs de la jeunesse et des sports, personnels ingénieurs, techniciens et administratifs des établissements publics, scientifiques et technologiques, par exemple.

II. LA DÉMARCHE ADOPTÉE

A. DES APPROCHES COMPLÉMENTAIRES POUR ÉTABLIR L'ÉTAT DES LIEUX

L'état des lieux et les propositions ont associé des approches complémentaires :

- **La prise de connaissance des principaux rapports récents** publiés sur des thèmes concernant le sujet traité, dont deux rapports du comité d'enquête, portant respectivement sur le même thème traité en 2001 préalablement à la réforme analysée dans le présent rapport et sur le coût et l'organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration (janvier 2006).
- **Des entretiens ;**
- Avec les organisations syndicales, sous forme de réunions conjointes en début d'enquête, bilatérales au moment où des premières conclusions se dégagent, et d'échanges écrits avant l'adoption du rapport définitif.
- Sous forme de rencontres bilatérales avec plusieurs responsables d'administration centrale, secrétaires généraux ou directeurs de ressources humaines et d'une réunion de travail sous l'égide du directeur général de l'administration et de la fonction publique.
- Avec des chefs de service déconcentrés de deux régions, le Nord-Pas-de-Calais et l'Auvergne ainsi qu'avec les préfets de ces régions et l'un des recteurs.
- **L'exploitation de deux questionnaires** adressés respectivement à toutes les administrations et à un panel d'entreprises ;
- Une enquête directe, sous la forme d'un sondage, auprès d'un échantillon d'agents de l'éducation nationale ;
- **L'exploitation d'une enquête de l'OCDE** sur les modes de gestion des ressources humaines dans les secteurs publics de divers pays (synthèse en **annexe 3**) ainsi que **l'identification des modalités d'évaluation dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière françaises.**

B. L'ADOPTION D'UN FIL CONDUCTEUR

Pour guider la démarche à travers le foisonnement des informations, rapports et expressions diverses sur le sujet de l'évaluation et de la notation des fonctionnaires, il a été considéré d'emblée que les dispositifs d'appréciation, qu'il s'agisse de notation ou d'évaluation, avaient vocation à servir **trois objectifs complémentaires** :

- alimenter les diverses actions de gestion des ressources humaines dont l'agent est susceptible de bénéficier : formation continue, pilotage et soutien personnalisés, identification et développement de potentiel, etc... ;

- encourager et reconnaître la contribution de chaque agent aux performances du service public ;
- contribuer à la reconnaissance professionnelle de l'agent.

L'enquête s'est donc particulièrement centrée sur :

- l'adéquation des dispositifs en vigueur, et notamment ceux issus de l'application du décret du 29 avril 2002, à la réussite de ces objectifs ;
- la comparaison avec des dispositifs comparables dans d'autres fonctions publiques ou des entreprises ;
- les pistes de progrès susceptibles de mettre davantage les dispositifs d'appréciation au service de l'ensemble de ces objectifs.

Mais cette ambition serait restée vaine sans la prise en compte des moyens qu'elle requiert. L'enquête s'est donc orientée, parallèlement, sur l'appréciation des coûts consacrés à la mise en œuvre des dispositifs actuels pour identifier si certaines dispositions ne pouvaient être revues afin de mieux optimiser les dépenses consenties à la réussite des objectifs affichés.

Le ministre de la fonction publique a souhaité que les travaux d'étape soient présentés au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat pour un débat ouvert qui s'est déroulé en sa présence le 25 octobre 2006.

A l'issue de ce débat, le ministre a décidé d'encourager les ministères volontaires à expérimenter les nouveaux dispositifs proposés par les rapporteurs.

Sur sa proposition, le gouvernement a introduit, à cette fin, un amendement au projet de loi de modernisation de la fonction publique (loi 2007-148 du 2 février 2007) autorisant à remplacer les systèmes de notation par les entretiens professionnels recommandés ici.²

Un bilan de cette expérimentation sera présenté chaque année au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat. Un bilan d'ensemble sera également présenté au Parlement avant le 31 mars 2010 et pourrait alors déboucher, si celui-ci est favorable, sur une généralisation de la réforme.

Il serait judicieux que le comité d'enquête en soit également destinataire et puisse, à cette occasion, faire part au gouvernement de son appréciation sur ces bilans.

² Cet amendement a inséré, après l'article 55 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, un article rédigé de la façon suivante :

«Art. 55 bis - Au titre des années 2007, 2008 et 2009, les administrations de l'Etat peuvent être autorisées, à titre expérimental et par dérogation aux dispositions prévues au premier alinéa des articles 17 du titre Ier du statut général et 55 de la présente loi, à se fonder sur un entretien professionnel pour apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires prise en compte pour l'application des articles 57 et 58. «Le Gouvernement présente chaque année au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat un bilan de cette expérimentation. Il en présente également le bilan au Parlement avant le 31 mars 2010. «Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article» .

III. L'ÉTAT DES LIEUX

A. LES POINTS DE VUE EXPRIMÉS PAR LES ADMINISTRATIONS

Les entretiens menés avec des responsables de l'administration ont mis en évidence les positionnements suivants :

- la mise en place des dispositions du décret de 2002 a généré une lourde charge de travail pratique en même temps que des concertations sociales intenses qui se sont rarement déroulées dans un climat consensuel ;
- lors de ce déploiement, les ministères sont tous parvenus à réformer la notation, avec ses conséquences "automatisées" sur les réductions d'ancienneté. 10 administrations sur les 15 qui ont répondu au questionnaire ont mis en place les entretiens d'évaluation quand ils ne préexistaient pas à la publication du décret de 2002.

La plupart des responsables rencontrés admettent qu'ils n'ont pu déployer, jusqu'à présent, toutes les actions de gestion professionnelle des ressources humaines qui peuvent et devraient être greffées sur les dispositifs d'appréciation des fonctionnaires.

Au regard de ces ambitions, la très grande majorité des administrations considère que les prescriptions du décret d'avril 2002 ont permis des progrès, au moins partiels, parfois significatifs, mais ont généré aussi des difficultés nouvelles tenant à la rigidité des liens entre variation de notation et réduction d'ancienneté dans l'échelon.

L'instauration des entretiens d'évaluation n'est, en revanche, pas critiquée : ceux-ci ont pris généralement toute leur place dans l'éclairage des décisions d'avancement de grade et inspirent fréquemment les actions de formation.

Plusieurs interlocuteurs ont fait valoir de façon convaincante les difficultés qu'ils rencontrent à gérer plusieurs corps de fonctionnaires à régimes de notation ou d'évaluation distincts, engagés dans les mêmes missions. C'est notamment le cas des établissements d'enseignement supérieur.

Le principe consistant à traduire dans le déroulement de carrière la reconnaissance des résultats obtenus est clairement approuvé et demandé par tous les responsables de l'administration. Cependant, ils expriment une réticence certaine vis-à-vis de l'extrême lourdeur du dispositif mis en place. Cette lourdeur est tout autant ressentie par les états-majors des ministères que par les services déconcentrés.

Plusieurs administrations font part, de surcroît, de leur préoccupation devant l'importance des recours administratifs ou contentieux générés par la mise en œuvre de ces dispositifs.

Deux ministères, et non des moindres, se distinguent cependant par l'énoncé d'un diagnostic nettement plus positif :

- le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, où la mise en œuvre du décret du 29 avril 2002 est intervenue au terme d'une longue concertation avec les organisations syndicales ministérielles, complétée par des concertations par directions et a finalement permis de mettre en œuvre la volonté du ministre de rompre avec des pratiques répandues de rotation automatique des réductions d'ancienneté ;
- le ministère de la défense a su insérer les nouveaux dispositifs de notation dans une démarche globale dynamique préexistante, qui avait en particulier recours aux entretiens systématiques à l'occasion de la notation. Il lui reste cependant à introduire un dispositif explicite d'entretiens d'évaluation (sauf à ce que le décret de 2002 soit modifié).

B. LES POSITIONS EXPRIMEES EN DEBUT D'ENQUETE PAR LES ORGANISATIONS SYNDICALES

Toutes les organisations syndicales ont fait part aux rapporteurs de leur vif intérêt quant à l'élaboration d'un bilan exhaustif de la mise en œuvre de la réforme du décret du 29 avril 2002 dans l'ensemble des administrations de l'Etat.

La finalité exacte de l'enquête a également fait l'objet d'une interrogation commune au motif que la lettre de mission du ministre de la fonction publique aborde explicitement la perspective d'une suppression de la notation.

Les analyses (annexe 4) exprimées sur les systèmes d'évaluation et de notation par les représentants syndicaux rencontrés sont très contrastées, allant du souhait de rétablissement des dispositifs antérieurs à l'adoption du décret d'avril 2002 jusqu'à la substitution à la notation de dispositifs rénovés d'évaluation.

C. LA SYNTHESE DES RESULTATS DE L'ENQUETE GENERALE SUR L'ETAT DES LIEUX

Elle peut se résumer ainsi :

1) Déploiement du cadre juridique

Tous les ministères ont traduit le décret du 29 avril 2002 en textes d'application et d'accompagnement, comme notamment des guides à usage des évalués et des évaluateurs.

2) Mise en œuvre en gestion

Toutes les administrations ont mis en place les nouveaux dispositifs de notation, dans un cadre annuel, à l'exception de l'Education nationale et des services du Premier ministre où la notation n'intervient que tous les deux ans.

La plupart des ministères ont mené, depuis le décret de 2002, deux à trois campagnes de notation et d'évaluation.

La majorité des ministères opère une corrélation entre la notation et l'évaluation.

Dans les administrations qui ont effectivement mis en place l'évaluation, la quasi totalité des agents rémunérés, entrant dans le champ du décret, ont été notés et évalués.

Enfin, les évaluations collectives ne paraissent pas aujourd'hui pratiquées.

3) *Mesure de l'acceptation sociale*

Il ressort que les dispositifs de notation et d'évaluation ont soulevé débats, réticences et même oppositions de la part d'une majorité d'organisations syndicales.

Cette opposition a trouvé, dans certains ministères, sa traduction dans des mots d'ordre portant sur le refus d'entretien, de signature, les appels en CAP, des incitations au recours contentieux... comme en témoignent les déclarations syndicales de début d'enquête figurant à (annexe 9).

4) *Investissement en temps et en argent des différents intervenants*

Le temps

Les chiffres avancés doivent être pris avec précaution, les questionnaires reçus n'étant pas toujours aisément exploitables. On relève ainsi des écarts de temps consacrés qui vont de 30 minutes à 4 heures, voire plus au ministère des finances (DGCP : 9 heures et DG : 99 heures).

Les moyens consacrés par l'administration, c'est à dire le temps passé par les personnels d'encadrement qui évaluent et notent, les personnels des équipes de gestion des ressources humaines, les temps d'examen en CAP, reflètent les efforts mobilisés.

Le temps consacré par les agents à leur propre notation et/ou à leur évaluation est généralement situé entre 1 heure et 1 heure 30, mais peut néanmoins descendre dans certaines administrations à 20 minutes ou atteindre 2 heures dans d'autres, reflétant ainsi une grande diversité des pratiques.

Le dispositif d'évaluation n'a pas été déployé au ministère de la Défense. Les agents de cette administration bénéficient toutefois d'un entretien de notation de 45 minutes.

Au ministère de l'éducation nationale, le temps consacré à l'évaluation (près d'une heure) doit être apprécié au regard de la bi-annualité.

Enfin, le temps consacré à l'exercice d'évaluation est, quelle que soit l'administration, supérieur à celui de la notation (60/40).

L'argent

En valorisant, avec le coût moyen d'un agent, les temps déclarés dans l'enquête, il paraît possible d'estimer le montant de la dépense consentie par chaque administration pour accompagner le dispositif d'appréciation d'un agent.

La méthode est nécessairement approximative mais les résultats n'en sont pas moins très éclairants. Comme le montre le tableau ci dessous, les écarts de dépenses par agent, consenties pour accompagner les dispositifs d'évaluation et de notation (le temps passé par l'agent lui-même n'est pas pris en compte) vont pratiquement de 1 à 20.

Administration	Dépense estimée	Dépense par agent
Finances(partiel)	18 287 600	139
Agriculture	1 414 400	61
Equipement	4 138 000	46
Aviation Civile	298 105	27
Ecologie	47 400	20
Affaires Etrangères	117 400	19
Conseil d'Etat	13 130	14
Cour des Comptes	22 200	12
Services Premier ministre	12 900	7
Education nationale	1 396 900	7

Derrière ces contrastes se profile nettement toute la différence, significative, qui existe entre des approches de gestion des ressources humaines simplement "statutaires" et des approches relevant d'une véritable gestion personnalisée. Remarquons que les résultats de l'éducation nationale sont particulièrement bas en raison de l'absence d'entretiens d'évaluation et, dans la plupart des académies, de l'absence d'entretien accompagnant la notation ainsi que du choix de procédures bi-annuelles.

5) Traductions en terme de gestion des ressources humaines

L'ensemble des ministères déclare mettre en œuvre des actions de GRH (formation, management, amélioration de compétence, identification de hauts potentiels, soutiens personnalisés...) directement corrélées aux opérations notation/évaluation.

Il convient, toutefois, de nuancer ces affirmations. Si elles paraissent refléter une réalité à grande échelle en matière de formation, il n'est pas certain que cela soit le cas pour les autres types d'action.

- Les ministères déclarent également intégrer la recherche de progrès et de performance du service public dans le cadre de l'exercice de notation et d'évaluation, au travers de l'identification des objectifs et de la réalisation des résultats.
- 8 ministères, sur les 15, indiquent faire un lien entre les primes et les résultats. De même, 14 administrations déclarent lier la notation aux promotions et, pour 11 d'entre elles, ce lien à un caractère significatif. S'agissant de l'évaluation, 13 administrations précisent faire un certain lien avec les promotions, tout en admettant que celui-ci peut s'avérer marginal.
- A l'inverse des avancements accélérés d'échelon, les majorations d'ancienneté sont très rarement appliquées.
- Tous les agents en situation de ne pas bénéficier d'avancement accélérés d'échelon sont cependant notés et évalués.

- Les administrations déclarent ne pas avoir recours aux rotations automatiques des réductions d'ancienneté.

D. UN ECLAIRAGE SUR LES ATTENTES DES AGENTS : L'ENQUETE AU SEIN DE L'EDUCATION NATIONALE

Le ministère de l'éducation nationale a accepté, de faire procéder à une enquête téléphonique auprès des personnels non enseignants (hors personnels ouvriers en cours de transfert aux collectivités territoriales et hors personnels ingénieurs techniques, administratifs de recherche et formation (I.T.R.F.) non régis par le décret de 2002) pour tenter d'apprécier leurs attentes en matière de contenu, de modalités de réalisation et d'usage des entretiens professionnels.

De façon très homogène, les agents interrogés revendiquent une reconnaissance centrée sur la progression salariale. Par ailleurs, les attentes en termes d'amélioration du travail concernent principalement l'évolution du travail actuel plutôt que les changements de postes, le contenu des missions ou la formation professionnelle. Autre attente générale : la transparence sur les méthodes utilisées.

L'entretien professionnel rencontre un large agrément auprès de toutes les catégories interrogées.

La notation génère, en revanche, beaucoup moins de consensus. 50% considèrent inutile d'être notés s'ils bénéficient d'un entretien professionnel. Si aucun système de notation ne suscite de réelle adhésion, le système en vigueur ne reçoit lui que 20% d'avis favorables.

Par ailleurs, les agents souhaitent majoritairement remplacer le système des quotas par une attribution des réductions d'ancienneté à un plus grand nombre.

Le remplacement du dispositif d'avancement accéléré est plutôt envisagé sous l'angle de la promotion et de la promotion individuelle que sous celui de la récompense collective.

Enfin, l'entretien professionnel paraît être considéré comme un bon substitut à la notation.

E. LES COMPARAISONS.

1) La fonction publique territoriale

Les agents territoriaux relèvent du décret n°86-473 du 14 mars 1986 qui les soumet à une procédure semblable à celle dont relevaient les fonctionnaires de l'Etat avant l'intervention du décret du 29 avril 2002. Toutefois, ce cadre juridique dissimule une réalité pratique fort différente. En effet, de nombreuses collectivités territoriales ont pris l'initiative d'introduire, à côté du cadre juridique, des dispositifs d'évaluation de leurs agents donnant lieu à entretiens.

Elles en font d'ailleurs, de plus en plus fréquemment, un moyen important de management.

Les rapporteurs n'ont pu identifier de données générales sur ce sujet mais ont eu l'occasion d'en constater la réalité sur quelques exemples comme celui de la commune d'Aulnay-sous-Bois qui a mis en place une procédure s'inscrivant dans une démarche participative, celui de Joué-lès-Tours mentionné lors de la réunion du comité d'enquête pour la présentation du rapport ou encore celui d'Arras.

Enfin, il apparaît que les importantes réformes préparées et déjà partiellement mises en œuvre sur les recrutements, la formation et les évolutions professionnelles, devraient logiquement aboutir à un complet repositionnement des dispositifs d'appréciation des agents de la fonction publique territoriale.

Dès lors que les dispositifs de la fonction publique d'Etat seraient amenés à évoluer, la question de l'harmonisation des règles entre les fonctions publiques devrait logiquement être abordée.

2) La fonction publique hospitalière

Si le régime juridique de l'évaluation et de notation de la fonction publique hospitalière ne relève pas du décret de 2002, les pratiques observées ne se différencient pas fondamentalement de celles mises en œuvre au sein de la fonction publique d'Etat, à l'exception de celles relatives aux personnels de direction.

Pour cette dernière catégorie d'agents, un nouveau dispositif d'évaluation a été mis en place en 2005. Il a supprimé définitivement le système de notation et lui a substitué un système fondé sur une évaluation annuelle et sur l'attribution d'une part variable du régime indemnitaire, réaménagé et modernisé à cette fin.

L'évaluation annuelle est réalisée dans le cadre formalisé d'un entretien individuel.

La première campagne d'évaluation a ainsi pris fin au mois d'octobre 2006.

A la différence de la pratique de la notation, celle de l'évaluation ne repose pas sur un fondement juridique précis. Elle ne constitue qu'une bonne pratique de gestion.

L'examen des rapports de certification de la haute autorité de santé montre d'ailleurs que cette pratique n'est pas homogène d'un établissement à l'autre.

La démarche de certification s'avère, dans ce cadre, particulièrement intéressante.

Elle consiste en une auto-évaluation suivie d'une visite réalisée par des professionnels de santé extérieurs à l'établissement. La certification porte sur l'ensemble du fonctionnement de l'établissement, sur la base d'éléments de référence fournis par la haute autorité de santé. Ce document technique définit les caractéristiques que doivent présenter un produit, un service, ou une organisation et les modalités de leurs contrôles.

Parmi ces caractéristiques, les critères permettant d'apprécier la qualité des processus de gestion des ressources, dont fait partie l'évaluation des personnels, sont précisés. La démarche de certification permet ainsi de constater si des entretiens individuels annuels d'évaluation sont mis en place et utilisés dans le cadre de la politique de gestion des ressources humaines. Les établissements de santé devant faire l'objet d'une visite de certification tous les quatre ans, l'adaptation des pratiques professionnelles au référentiel se fait progressivement sans recourir à d'autres modalités d'incitation ou d'accompagnement.

3) *Les fonctions publiques étrangères*

Une approche comparative a été tentée à partir d'éléments extraits d'un questionnaire conçu par l'OCDE au printemps 2006 et portant plus généralement sur les modes de gestion des ressources humaines (GRH) au sein des administrations publiques d'un panel d'Etats relevant de cette organisation et dont un certain nombre sont membres de l'Union européenne (UE).

La plupart des pays se sont engagés dans des processus de modernisation de la gestion des ressources humaines au sein de leurs administrations. Tel a été le cas au travers d'outils tels que le « cadre d'auto-évaluation » mis en œuvre dans différents Etats de l'UE, qui a pour vocation d'aider les organisations publiques à s'approprier les techniques de management par la qualité totale, afin d'améliorer leurs performances.

Indépendamment des modes d'organisation choisis, les pistes de progrès ont été inspirées par la recherche d'une plus grande maîtrise des politiques publiques, de performances accrues et d'un meilleur service rendu aux citoyens.

Ces évolutions ont généralement débouché sur de nouveaux modes de gestion des ressources humaines fondés sur les caractéristiques principales suivantes :

- une plus grande déconcentration ou décentralisation des décisions de gestion individuelles corrélée à une centralisation de la stratégie en matière de RH ;
- un rôle central et accru de l'encadrement comme pivot de la gestion des ressources humaines ;
- un recours à des systèmes d'évaluation des résultats et de la performance individuelle ;
- de façon générale, un recours à des méthodes de gestion davantage axées sur l'individualisation des parcours professionnels.

Il a été ainsi relevé que la majorité des administrations publiques des États concernés a mis en place un système formalisé d'évaluation individuelle des agents.

Cependant rares sont les Etats qui utilisent un système de cotation (notation, grille ou autres méthodes) pour apprécier la performance de leurs agents. Parmi les Etats de l'Union Européenne concernés, peu d'entre eux ont recours à un système de cotation formalisé (y figurent le Royaume-Uni et le Portugal, mais avec un usage non systématique).

Les critères de performances généralement utilisés pour fonder l'évaluation sont, par ordre d'importance : la réalisation des objectifs fixés, le développement des compétences, les efforts fournis par l'agent et, selon les postes, les qualités relationnelles et les capacités de management. Les éléments fondés sur les résultats obtenus et les compétences détenues ont tendance à prendre une place privilégiée (par exemple : Etats-Unis, Mexique, Royaume-Uni, Slovaquie, Belgique).

Le recours à une évaluation de la performance d'équipe reste rare mais a commencé à se développer. Il en est de même du dispositif de l'évaluation à 360°.

Enfin, il ressort qu'un nombre assez élevé d'Etats ont mis en place un système de « rémunération liée à la performance ».

4) Les entreprises

Des 15 entreprises privées de dimension internationale interrogées pour les besoins de cette enquête il ressort les éléments principaux suivants :

toutes les entreprises ont recours dans leur système de GRH à un système formalisé d'évaluation de leur personnel ;

- le système formalisé d'évaluation concerne, à l'exception de deux d'entre elles, toutes les catégories de personnels et présente donc un caractère systématique ;
- les évaluations ont lieu tous les ans et, dans plusieurs sociétés sont même déclinées en plusieurs rendez-vous par an (pour les managers ou cadres supérieurs) ;
- une majorité d'entre elles, (deux sur trois), a recours à des systèmes chiffrés (ou autres modes de cotations) d'évaluation permettant de procéder à des comparaisons explicites entre salariés ;
- les systèmes d'évaluation mis en place concourent tous à la prise de décision dans le domaine de la GRH : les actions le plus souvent engagées ont trait à la formation, au développement des compétences, à l'identification des hauts potentiels, à la mobilité fonctionnelle, aux promotions ;

Les systèmes d'évaluation sont tous corrélés, à deux exceptions près de l'échantillon, aux systèmes de rémunération des salariés, qu'il s'agisse des augmentations salariales annuelles, des primes ou bonus, ou encore de l'octroi éventuel de stock options.

F. LES ENJEUX DE L'ETAT DES LIEUX

Une synthèse de l'état des lieux peut être établie pour éclairer la recherche de pistes de progrès.

Avec le double dispositif d'entretien d'évaluation et de notation applicable à tous les agents relevant du décret d'avril 2002, c'est-à-dire une nette majorité des agents civils de l'Etat (qui n'exercent pas de responsabilité d'enseignant, de chercheur ou de magistrat, qui ont leurs régimes propres), l'administration française d'Etat n'a pas à rougir des comparaisons étrangères ou de celles qui peuvent être faites avec les entreprises.

Elle s'est dotée de dispositifs déployés à grande échelle, porteurs d'une culture conciliant la reconnaissance de ce que l'on baptisait autrefois le mérite, (aujourd'hui plus volontiers le résultat ou la performance) et la préoccupation d'équité.

Peu ou prou, les dispositifs en vigueur dans les entreprises visent aux mêmes objectifs, n'offrent pas plus de droits aux salariés, même s'ils recourent parfois à des techniques plus élaborées. Il n'est sans doute pas infondé de penser que les moyens de formation mobilisés au service de ces systèmes d'appréciation des agents ont été plus importants dans nombre de ministères français qu'ailleurs.

Il semble, en revanche, que les objectifs de ces divers dispositifs soient mieux atteints en entreprise et avec une meilleure optimisation des moyens convoqués.

La grande majorité des responsables des administrations adhère à la perspective d'une réforme qui, sans remettre en cause les principes de l'appréciation des fonctionnaires ni l'ensemble de ses objectifs, allège les procédures inutilement lourdes ou redondantes afin de pouvoir réorienter les moyens ainsi dégagés vers des actions de gestion de ressources humaines davantage porteuses de sens.

Certaines administrations, comme l'éducation nationale, souhaitent que cette réforme intervienne rapidement et même des ministères comme les finances ou la défense, qui se sont mieux approprié l'opportunité offerte par la réforme de 2002 en raison de leur contexte particulier et de leur culture, ne revendiquent pas le statu quo, dès lors qu'une nouvelle étape de progrès ne remettrait pas en cause les acquis des étapes antérieures.

Au delà de leurs différences d'analyses et de positions, les organisations syndicales représentant les fonctionnaires de l'Etat manifestent des préoccupations communes auxquelles il faut savoir répondre : que toute évolution envisagée préserve l'équité et la transparence, évite de donner le sentiment d'arbitraire et ne remette pas en cause les droits des agents ni les moyens consacrés à leurs rémunérations.

C'est à partir de ces constats que peuvent être explorées plusieurs pistes de progrès.

IV. L'EXPLORATION DES PISTES DE PROGRÈS

La préoccupation énoncée dans le fil conducteur de la démarche adoptée consiste à mettre le plus en cohérence possible les dispositifs d'appréciation des fonctionnaires de l'Etat avec les trois objectifs qu'ils devraient atteindre :

- alimenter les diverses actions de gestion des ressources humaines dont l'agent est susceptible de bénéficier ;
- encourager et reconnaître sa contribution aux performances du service public ;
- contribuer à la reconnaissance professionnelle de l'agent.

Au regard de cette ambition, le dispositif mis en place par le décret de 2002 a indéniablement permis de franchir une étape en instaurant les entretiens d'évaluation et, ni les difficultés rencontrées pour installer les nouveaux dispositifs d'avancement accéléré d'échelons, ni la situation spécifique du ministère de l'éducation nationale ne doivent dissimuler cet état de fait.

A. L'HYPOTHESE DU SIMPLE APPROFONDISSEMENT

Le choix pourrait donc être d'approfondir simplement les dispositions prescrites par le décret de 2002, c'est-à-dire de clarifier les liens entre évaluation et notation et de déployer de nouvelles approches de ressources humaines greffées sur les évaluations.

Il conviendrait, en tout état de cause, de mettre fin aux dispositifs de rotation automatique des réductions d'ancienneté, là où ils sont de fait pratiqués. Ils nous paraissent être la négation de la reconnaissance du mérite et le symbole de fait d'une indéniable injustice dans le traitement entre agents.

Le choix du simple approfondissement présente toutefois des inconvénients non négligeables :

- en renonçant à simplifier ce que le dispositif de 2002 peut avoir engendré de complications pratiques, il prive les administrations de la possibilité de dégager des moyens complémentaires au service de politiques de ressources humaines nécessaires, urgentes et porteuses de nouveaux progrès (les marges de manœuvre ainsi retrouvées ne suffiront peut être pas à déployer ces politiques, dites « personnalisées », mais elles y contribueront significativement) ;
- il a toutes les chances de creuser les écarts de pratiques entre administrations, contredisant la dynamique collective de progrès induite par la loi organique sur les lois de finances et l'ambition largement partagée de fluidifier les mobilités d'agents au sein des fonctions publiques et entre elles ;

- il n'apporte pas de réponse aux critiques formulées sur le caractère injuste du dispositif pour certains agents, parvenus au sommet de leur grade ou dont les progressions globales de notes sur plusieurs exercices n'ont pas respecté le rythme optimal annuel pour obtenir les réductions maximales d'ancienneté ;
- au mieux, il n'induit de progrès qu'à moyen et long terme, alors que les progrès au regard des trois objectifs sont urgents pour des raisons à la fois démocratiques – l'attente des citoyens – démographiques et financières.

Aussi des pistes de progrès plus volontaires ont été explorées, tout en se préoccupant de ne pas induire de régression, ici ou là, du fait de leur contenu.

B. L'HYPOTHESE D'UNE REFORME EN PROFONDEUR

Elle a l'ambition de répondre aux limites les plus importantes de la situation actuelle.

Par construction, avant l'adoption du décret d'avril 2002 les dispositifs de notation avaient pour ambition de comparer les agents entre eux. Cet objectif a peu à peu été vidé de son sens avec l'alignement systématique vers le maximum de l'ensemble des notes.

Ce résultat tenait à l'incapacité, dans laquelle les notateurs se trouvaient, de dissocier le message de reconnaissance professionnelle attendu par l'agent de l'appréciation nécessaire aux actes de gestion de ressources humaines, y compris ceux portant sur le déroulement de carrière.

La réforme de 2002 porte clairement la volonté de permettre cette dissociation, en confiant à l'entretien d'évaluation le rôle d'outil d'appréciation nécessaire aux actes de gestion de ressources humaines et en laissant à la notation le soin de la reconnaissance professionnelle, la combinaison des deux fournissant l'éclairage sur le déroulement de carrière.

Mais en focalisant la traduction de la reconnaissance professionnelle sur l'octroi de réductions d'ancienneté différenciées, découlant automatiquement des variations comparatives de notation, le dispositif biaise cette ambition de clarification. Il est d'abord lu comme une compétition exacerbée entre agents aux résultats partiellement arbitraires.

La rédaction même du décret donne prise à ce soupçon d'arbitraire puisque il est stipulé que le nombre maximum d'agents d'un corps de fonctionnaires dont *"la valeur professionnelle est distinguée par l'évolution maximale de la note qui leur a été attribuée"* s'élève strictement chaque année à 20 % de l'effectif et ce, quel que soit le corps, quel que soit le service et quel que soit le contexte de travail. L'instauration de rotations automatiques pour les réductions d'ancienneté constitue la mise en œuvre perverse de cet arbitraire.

L'évaluation n'échappe pas entièrement à cette lecture. Elle est davantage perçue comme une seconde compétition sanctionnée, à plus ou moins long terme, par les décisions d'avancement de grade que comme un dispositif personnalisé de gestion de ressources humaines. Il n'est pas jusqu'au choix du mot "évaluation" qui ne vienne étayer ce sentiment d'examen et même de concours.

Surtout, les écarts de pratiques entre administrations sont très importants et vont de la gestion de masse essentiellement statutaire à des gestions beaucoup plus personnalisées, déployant des méthodes professionnelles souvent innovantes dans le cadre administratif.

Ces considérations conduisent à proposer l'édification d'une réforme en profondeur par l'adoption de quatre dispositions complémentaires formant un ensemble cohérent :

- 1. La substitution d'un entretien professionnel à l'entretien d'évaluation ;**
- 2. L'institution d'un entretien périodique de carrière ;**
- 3. L'expérimentation de l'évaluation collective ;**
- 4. Le déploiement de la gestion personnalisée dans une démarche de validation.**

S'il est retenu, ce dispositif d'ensemble devra être mis en œuvre en veillant tout particulièrement à ce que les objectifs poursuivis, les règles de fonctionnement, les garanties qui l'accompagneront soient construits à partir d'un dialogue social approfondi et que sa transparence et sa lisibilité soient assurées et garanties pour l'ensemble des agents.

Les dispositifs d'accompagnement **méritent donc des développements particuliers.**

Parallèlement à la mise en place de ces dispositions, la notation serait supprimée.

1) les 4 mesures proposées

a) Substituer l'entretien professionnel à l'évaluation

Il est proposé d'instaurer un entretien professionnel annuel se substituant aux entretiens d'évaluation prescrits par le décret d'avril 2002.

Cet entretien porterait sur l'analyse conjointe, par le supérieur hiérarchique direct et l'agent, des résultats atteints au regard des objectifs de l'exercice écoulé et la formalisation des objectifs du nouvel exercice. Il identifierait les pistes de progrès souhaitables, les accroissements de compétences utiles et possibles ainsi que les dispositions susceptibles de permettre à l'agent ces progrès.

Il donnerait lieu, à l'instar de l'évaluation qu'il remplacerait, à un compte rendu écrit commenté et signé par l'agent. Les formations et informations déployées pour préparer ces entretiens seraient ouvertes aux cadres chargés de l'entretien comme aux agents en insistant sur la dimension d'approche partagée et construite entre les deux acteurs.

Dans sa forme, l'entretien professionnel est proche des entretiens d'évaluation, sous leur forme la plus complète, actuellement mis en œuvre par certaines administrations.

Dans l'esprit, il en diffère suffisamment pour qu'il ait été proposé d'en modifier le nom. Il doit être considéré comme un moment annuel important de travail et de dialogue entre l'agent et son supérieur et non comme un examen à passer.

Il est, en effet, essentiel que les agents se rendent à ces entretiens en confiance et en ressortent avec le sentiment d'en retirer une valeur ajoutée. Leur sensibilisation au contexte dans lequel ces entretiens sont prescrits est donc importante. Une information spécifique par les responsables de services sera donc souvent fort utile.

Le dispositif devrait être appliqué aux personnels de toutes les catégories

Certains interlocuteurs ont fait valoir que l'identification des objectifs ne revêt pas la même dimension pour tous les agents et plusieurs se sont même interrogés sur la pertinence d'afficher des objectifs personnalisés pour des personnels chargés de tâches d'exécution.

Il est évidemment légitime d'explicitier, sous des formes différentes, les objectifs assignés aux cadres supérieurs, aux cadres intermédiaires et aux agents d'exécution. Les dimensions stratégiques seront significatives pour les deux premiers, les aspects opérationnels prépondérants pour ces derniers.

Mais dans un mouvement général de recherche d'accroissement de responsabilité et d'autonomie pour tous, il paraîtrait paradoxal de renoncer à fixer aux agents d'exécution d'autre rôle que la simple obéissance aux ordres de leurs supérieurs. Tout service doit avoir des objectifs de qualité et de progrès qui peuvent judicieusement se décliner, permettant ainsi de préciser le rôle des agents d'exécution dans leur mise en œuvre.

La nature des conséquences pécuniaires développées ci-dessous peut en revanche varier.

L'entretien professionnel devra être clairement positionné au regard des objectifs qui lui sont assignés.

Pour que l'entretien professionnel ne reproduise pas, sous une autre appellation, les faiblesses de l'évaluation actuelle et joue pleinement son rôle, il faut assumer d'en expliciter l'usage qui en sera fait au regard des trois objectifs assignés à l'appréciation des agents :

Objectif 1 : Alimenter les diverses actions de gestion des ressources humaines dont l'agent est susceptible de bénéficier et dans ce cadre identifier les mesures pouvant aider l'agent à améliorer sa performance

Afin qu'il prenne tout son sens, l'entretien professionnel doit être articulé avec différents dispositifs de gestion des ressources humaines qu'il a vocation à alimenter :

- La formation : c'est déjà souvent le cas de l'entretien d'évaluation comme le prescrit d'ailleurs l'article 2 du décret d'avril 2002. Il est particulièrement souhaitable que les différentes administrations organisent systématiquement ce lien, non seulement en prévoyant d'identifier lors de l'entretien les besoins de formation mais en organisant également la suite à y apporter : identification de la formation et inscription de l'agent, retour sur son impact dans l'entretien suivant ...

La question est régulièrement évoquée de savoir si la formation d'un agent doit donner lieu à un entretien spécifique ou si ce volet doit être abordé dans l'entretien annuel. Dès lors que celui-ci prendrait un statut d'entretien professionnel plutôt que d'évaluation, il a naturellement vocation à comporter un volet d'échanges sur les attentes et besoins de formation de l'agent. Ce volet n'exclut pas pour autant, le cas échéant, une approche plus poussée entre l'agent et un spécialiste de formation pour cerner précisément les réponses opérationnelles qu'il pourrait obtenir à ses attentes et besoins (cf. rapport et conclusions du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics « la formation continue des agents de la fonction publique de l'état » - 2007 - p. 45 et 123).

A côté de cette problématique, d'autres aspects devront être abordés qui dépassent le champ de ce rapport comme la question du caractère obligatoire ou non donné à certaines formations (cf rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics « la formation continue des agents de la fonction publique de l'état » - 2007 - p. 46 et 130).

- Le suivi personnalisé : l'entretien professionnel est susceptible de révéler le besoin d'un accompagnement personnalisé de l'agent par son supérieur, qui pourra prendre diverses formes, rencontres régulières, redéfinition des activités etc. Ces démarches encore rares gagneraient à être explicitées.
- Un plan de développement des compétences : cette approche élargit les actions de formation en les combinant avec d'autres actions programmées comme des stages, l'accroissement des responsabilités. Elle reste largement à inventer dans l'administration.
- Un plan d'amélioration des performances : il y a un besoin d'innovation sous forme de programmes concentrés dans le temps, élargissant le suivi personnalisé pour des agents que l'on cherche à faire progresser rapidement. La « détection » des hauts potentiels peut s'avérer ainsi tout à fait opportune.
- Une éventuelle intervention médico-sociale : s'ils sont bien conduits et en veillant naturellement au contexte psychologique impliquant, notamment, que l'agent soit demandeur, les entretiens professionnels peuvent aussi révéler des difficultés personnelles des agents susceptibles de déboucher sur des propositions d'aide relevant alors soit des services ministériels d'assistance sociale, soit de la médecine de prévention.

Objectif 2 : Encourager et reconnaître la contribution aux performances du service public

Dans l'esprit de ce rapport, la substitution de l'entretien professionnel à l'évaluation comparative ne signifie en aucune façon que tout lien avec l'appréciation de la contribution de l'agent aux performances du service public et sa sanction positive, voire négative, doive être proscrit.

Ce que nous proscrivons, c'est l'aspect automatisé, le risque d'arbitraire et même le résumé des moyens de reconnaissance à la seule sanction pécuniaire. Il nous paraît normal, juste et souhaitable que les primes octroyées ou des réductions d'ancienneté accordées découlent des résultats obtenus par les agents, éclairés notamment par les entretiens professionnels. C'est d'ailleurs cohérent avec les dispositions du statut qui prévoient l'appréciation de la valeur professionnelle de chacun dans le cadre des procédures d'avancement au choix (article 58 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984).

Cela devrait se faire sur la base de règles concertées avec les organisations syndicales en veillant à la justice des dispositifs, qui est le contraire de l'uniformité des décisions pour tous. L'administration doit être en mesure d'assumer ses responsabilités dès lors qu'elle a garanti la transparence dans la mise en œuvre des dispositifs.

Ce rôle pourrait d'ailleurs être conforté par l'instauration d'examens personnalisés des situations délicates en concertation avec les organisations syndicales.

Dans le même esprit de cohérence, il nous semble que des dispositifs de primes collectives, modulées en fonction des résultats, devraient pouvoir trouver leur place en articulation (plutôt qu'en substitution pure et simple) avec les primes individuelles notamment en faveur de certains personnels d'exécution (voir conclusions du Comité d'enquête sur « la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes – 2004 – p. 9 et 66).

Objectif 3 : Contribuer à la reconnaissance professionnelle de l'agent

Ce point mérite un développement particulier. L'entretien professionnel est en lui-même porteur de reconnaissance professionnelle pour l'agent et il convient d'encourager cette dimension dans son expression.

Au titre de l'objectif précédent portant sur la reconnaissance des contributions aux performances du service public, les décisions à effet financier rapide (primes ou réduction d'ancienneté) contribuent également à la reconnaissance professionnelle.

Reste la question importante des déroulements de carrière qui comporte, au delà des avancements de grade, d'autres aspects : changements de corps, évolutions de responsabilité, détachements, et demain, avec l'adoption des nouvelles dispositions législatives en cours d'examen au Parlement, la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle qui permettra d'apprécier la qualité des parcours professionnels.

C'est la raison pour laquelle les rapporteurs ont exploré une proposition nouvelle : la mise en place d'**entretiens de carrière**.

b) Instituer le droit à l'entretien périodique de carrière

En complément des entretiens professionnels annuels, il est proposé d'institutionnaliser des entretiens périodiques de carrière.

L'entretien de carrière serait tenu entre l'agent et le chef de service ou mieux entre l'agent et un expert de la gestion personnalisée des ressources humaines, à l'instar des chargés de mission et responsables des missions déconcentrées de gestion unifiée et partagée des ressources humaines ("gueparh") du ministère de l'équipement.

Il porterait sur l'appréciation du déroulement de carrière effectué, les perspectives d'évolution ouvertes à l'agent, dans son administration ou dans d'autres, dans son corps ou dans d'autres.

L'agent bénéficierait ainsi d'un droit nouveau à entretien de carrière avec une périodicité minimale de trois ans à cinq ans, à sa demande.

L'entretien serait, par ailleurs, obligatoire si le chef de service le demande. Cette disposition devrait, en particulier, encourager l'identification d'agents aux résultats et potentiels particulièrement intéressants pour le service public et déboucher sur des dispositions susceptibles de développer rapidement ces potentiels.

Afin d'éclairer l'entretien de carrière, le chef de service disposerait des derniers comptes rendus des entretiens professionnels des années précédant l'entretien de carrière et figurant au dossier de l'agent.

L'entretien de carrière, qui permettrait aux agents de bénéficier de conseils utiles, ne s'apparenterait pas à une évaluation et, à ce titre, ne devrait donc pas donner lieu à recours.

c) Expérimenter l'évaluation collective

Il ne paraît pas pertinent d'opposer les performances individuelles des agents aux résultats collectifs.

Il semble préférable au contraire de reconnaître plus systématiquement qu'un bon fonctionnement des services publics au bénéfice des citoyens passe à la fois par la mobilisation des qualifications et des compétences individuelles des agents, de leurs performances individuelles, qui doivent être reconnues, et par le déploiement de compétences et performances collectives, qui doivent, elles aussi, être construites, encouragées et reconnues.

Aussi à côté des entretiens professionnels et des entretiens de carrière, d'encourager une démarche nouvelle portant sur l'évaluation d'équipes, de services, voire de directions entières au regard des objectifs de performance qui leur sont assignés.

Cette notion revêt, de fait, deux aspects différents qui sont tous deux sources de progrès potentiels du service public :

- une expertise sur la bonne adéquation de l'organisation, du pilotage et des compétences d'une équipe engagée dans un projet d'amélioration du service public voire dans des missions permanentes ;
- la mise en œuvre d'un dispositif de primes collectives modulées en fonction des résultats obtenus.

L'expertise sur l'organisation, le pilotage et les compétences d'une équipe conduirait à permettre, sur demande de cette dernière, d'être évaluée par des experts (par exemple des missions spécialisées constituées au sein des inspections générales ou des directions de ressources humaines).

Cette évaluation déboucherait donc sur un rapport de recommandations ³.

Dans la mesure où l'administration française a encore souvent beaucoup de difficultés à s'organiser en projet, à déployer des dispositifs internes de contrôle de gestion et à transcender ainsi les cultures anciennes de travail cloisonné et hiérarchique, il semble justifié de recommander un investissement interne, dont l'usage sera certainement pérenne plutôt que le seul recours à des consultants externes.

La mise en œuvre d'un dispositif de primes collectives modulées en fonction des résultats est parfaitement envisageable dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, moyennant une réglementation adaptée.

Ainsi, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie applique-t-il déjà cette démarche dans le cadre des contrats triennaux qu'il établit avec ses grandes directions. Les indicateurs de performance sont audités annuellement par l'inspection générale des finances et les contrats prévoient le versement de primes aux agents calculées en fonction des résultats de ces indicateurs. A la direction générale de la comptabilité publique, les primes versées sont d'ailleurs identiques pour tous les agents.

En proposant d'officialiser la pertinence de ces approches par une démarche interministérielle, l'ambition est d'abord d'encourager les virages culturels amorcés ici ou là. La démarche suggérée est donc une mise en commun des approches et expériences des uns et des autres dans ces domaines, débouchant éventuellement sur un guide méthodologique et des recommandations opérationnelles, plutôt que sur des prescriptions juridiques impératives.

Cette piste de progrès pourrait s'avérer décisive pour faire prendre à l'administration de l'Etat l'indispensable virage de l'organisation en projet. Les entretiens professionnels devront être mis en conformité avec cette évolution : cela pourrait commencer par une disposition toute simple mais porteuse de grands progrès : dans le cadre de l'entretien professionnel d'un agent, il serait précisé si l'agent a été engagé dans la réalisation de projets pilotés hors de sa hiérarchie habituelle et dans ce cas l'avis des chefs de projet serait sollicité.

Pour accompagner l'expérimentation de l'évaluation collective, il ne serait pas inutile de disposer d'un éclairage spécifique sur les expériences déjà menées (Directions des finances, ANPE ...) afin de disposer de recommandations. Ce peut être un champ d'intervention du comité d'enquête.

d) Déployer la gestion personnalisée dans une démarche de validation

En prescrivant l'obligation d'entretien d'évaluation, le décret du 29 avril 2002 a permis de franchir une première étape dans le déploiement, au sein de toute la fonction publique de l'Etat, de la gestion personnalisée des ressources humaines.

³ Cette démarche apparaît comme une alternative à l'évaluation à 360 ° (évaluation d'un agent par son supérieur, ses collègues, ses collaborateurs et les usagers) plus pertinente et mieux adaptée à la réalité du service public.

Tout en continuant à bénéficier des droits et garanties apportés par son statut, chaque agent s'est vu offrir la possibilité d'un dialogue formalisé avec son supérieur hiérarchique lui permettant de mieux connaître les objectifs qui lui étaient assignés, l'appréciation portée sur les résultats qu'il a atteints et de partager une approche commune avec ce supérieur sur les progrès possibles et les moyens de les atteindre. La plupart des administrations qui ne mettaient pas en œuvre de telles approches se sont donc alignées sur celles qui étaient les plus avancées.

La substitution proposée de l'entretien professionnel et de l'entretien de carrière aux dispositifs de notation et d'évaluation devrait ouvrir la voie à de nouveaux déploiements de la gestion personnalisée, précisément associés à ces entretiens :

- la formation ;
- le suivi personnalisé ;
- un plan de développement des compétences ;
- un plan d'amélioration des performances ;
- la constitution et la gestion de viviers (hauts potentiels, parité ...).

Aucune de ces approches n'est contradictoire ou incompatible avec les règles statutaires en vigueur, mais toutes les enrichissent considérablement. Il s'agit de faire en sorte que l'administration se donne les moyens, par une gestion renouvelée des ressources humaines, de répondre aux défis sur l'évolution démographique, sur les exigences toujours plus fortes qu'exprime la société sur son service public et sur la maîtrise de la dépense publique.

Les écarts de dépenses entre administrations pour accompagner les dispositifs actuels de notation et d'évaluation montrent les différences considérables de traitement entre agents de l'administration en matière de gestion de ressources humaines. Il n'y aurait guère de sens à normer les efforts, mais il y en a à encourager et constater le déploiement de ces progrès.

C'est la raison pour laquelle il est proposé que soit mis à l'étude un dispositif d'expertise des fonctions de gestion de ressources humaines inspiré de celui en vigueur dans la fonction publique hospitalière.

Chaque administration serait appelée à effectuer une auto évaluation de sa fonction ressources humaines, débouchant sur un plan d'actions destinées à pérenniser et amplifier les points forts. Des auditeurs externes, choisis dans d'autres administrations et éventuellement en entreprise, se prononceraient sur ces démarches, recommanderaient des pistes éventuelles de progrès et seraient habilités à prononcer une **validation de la fonction** au regard d'un référentiel des meilleures pratiques élaboré au niveau interministériel.

2) Les dispositifs d'accompagnement

Ils devront garantir l'équité dans la mise en œuvre des nouveaux dispositifs. Il ne faut pas, à cet égard, sous-estimer la dimension pédagogique de la question.

Dans la mentalité collective, un nombre est la mesure exacte de la réalité tandis qu'une description littérale est le plus souvent suspecte de subjectivité. Les protestations de tous les physiciens de la planète ne changeront rien à cette idée reçue.

L'équité des nouveaux dispositifs proposés découlera avant tout du professionnalisme de ceux qui les mettent en œuvre. C'était déjà le cas des dispositifs existants. Elle sera confortée par des dispositifs de recours et par certaines dispositions d'harmonisation.

a) Les dispositifs de recours garantis

A l'instar du processus actuel de notation, il est proposé de garantir le droit des agents à exercer un recours devant les commissions administratives paritaires (CAP) pour les entretiens professionnels.

De tels recours devraient cependant rester l'ultime possibilité à la disposition de l'agent quand il n'a pu se faire entendre ou se convaincre autrement de l'équité des entretiens auxquels il a participé.

Aussi est-il proposé d'instituer une procédure de recours hiérarchique obligatoirement préalable à une saisine de CAP s'inspirant des dispositifs de recours ouverts aux militaires. Celle-ci se ferait auprès du chef de service ou, s'il a été le partenaire de l'entretien, auprès de l'autorité supérieure. Dans la pratique et lorsque les circonstances s'y prêtent, un collège de chefs de service pourrait être consulté par cette autorité avant qu'elle ne prenne sa décision. Cette démarche permettrait de garantir le respect des règles qui doivent régir l'entretien. Elle pourrait, le cas échéant, conduire l'autorité à demander à ce que l'entretien soit reconduit.

Cette instance collégiale paraît la formule la mieux appropriée pour garantir l'équité et l'objectivité de ces recours.

La procédure pourrait bénéficier de l'instauration d'une rubrique dans le compte rendu d'entretien remplie par l'agent et lui donnant l'occasion d'indiquer s'il estime que les conditions dans lesquelles l'entretien s'est déroulé sont satisfaisantes.

Les règles du recours administratif devront tout à la fois garantir strictement les droits des agents et ne pas ouvrir la voie à des démarches d'obstruction systématique compromettant les progrès apportés par les évolutions suggérées.

Il y a là un sujet important qui devrait faire l'objet d'une concertation spécifique avec les organisations syndicales.

Les recours contentieux restent évidemment de droit dans ces dispositifs.

Il semble, par ailleurs, que le rôle proposé pour les entretiens de carrière, qui ne font pas grief, n'implique pas de dispositifs de recours administratif.

b) Les dispositifs d'harmonisation recommandés

Il ne paraît pas utile, dans le dispositif proposé, de prévoir d'harmonisation pour les entretiens professionnels qui n'ont plus en eux-mêmes de caractère directement comparatif.

Reste évidemment la question sensible et importante des décisions à caractère pécuniaire susceptibles de découler des entretiens professionnels (primes ou réductions d'ancienneté) et cet aspect peut, faute de réponse, susciter l'inquiétude des agents face au risque d'arbitraire.

Une méthode devrait prévaloir sur toutes les autres pour répondre à cet aspect sans dégrader l'usage prescrit pour les entretiens professionnels : la déconcentration des décisions à caractère pécuniaire à une échelle d'effectifs suffisamment large pour éviter des effets d'aubaine, applicable normalement à l'ensemble des agents de catégorie B et C et des corps de catégorie A dans certaines administrations.

A partir des orientations nationales arrêtées par chaque administration en matière de politique d'octroi et de modulation de primes et/ou de réduction d'ancienneté, (un champ évidemment propice à la concertation), les services déconcentrés ou, selon leur taille, leurs regroupements, recevraient des contingents (en euros ou mois d'ancienneté).

Il conviendra, en application du principe général d'égalité qui prévaut en particulier au sein de chaque corps, de ne pas encourager des systèmes de substitution avancement/primes discriminatoires entre agents bénéficiant de situations statutaires comparables.

Les règles et critères de répartition seraient à leur tour arrêtés après concertation locale et les décisions prises alors par les responsables de services.

Les comptes rendus non nominatifs des décisions seraient présentés en CAP pour éclairer les débats des années ultérieures.

Il devrait même être possible de renforcer encore l'équité du dispositif en convenant avec les organisations syndicales de l'examen des cas d'agents n'ayant pas bénéficié des améliorations moyennes par exemple trois ou quatre années de suite.

Quant à l'harmonisation des entretiens de carrière concernant des agents d'un même corps éligibles au grade supérieur, il n'y a là rien d'autre que les démarches normales de responsables de l'administration dans la perspective de tenue de CAP appelées à donner un avis sur un tableau d'avancement.

c) Le devenir des réductions d'ancienneté

Dès lors que le décret d'avril 2002 a lié notation et dispositifs d'octroi de réductions d'ancienneté, la réforme doit indiquer ce que devient ce dispositif. Autant le lien automatique institué par le décret d'avril 2002 entre notation et réduction d'ancienneté doit être coupé, autant le principe même de ces réductions (et augmentations) ne doit pas être remis en cause quand il n'est pas dévoyé par les rotations automatiques de réductions d'ancienneté.

C'est un moyen, avec d'autres, statutaires ou indemnitaires, individuels ou collectifs, de reconnaître les résultats des agents.

Plutôt que de prescrire un nouveau dispositif interministériel, qui pourrait difficilement concilier des contextes administratifs très différents, il est proposé d'identifier les crédits aujourd'hui consacrés à ces réductions⁴, de garantir la disponibilité et la pérennité de ces enveloppes et de laisser chaque administration libre de bâtir avec ces crédits les dispositifs, statutaires ou indemnitaires, qui lui paraîtront les plus appropriés à la réussite de ses missions.

⁴ Les montants ne sont pas négligeables : par exemple 2,3 millions d'euros pour 20 000 fonctionnaires au ministère de la Défense.

Les nouveaux dispositifs feraient évidemment l'objet de concertation obligatoire avec les organisations syndicales.

Le ministère de la fonction publique devra élaborer une circulaire interministérielle de façon à organiser les concertations ministérielles, en insistant tout particulièrement sur la proscription de tout système égalitariste, contraire au statut de la fonction publique.

Il est important, d'une façon générale, de préciser l'articulation du cadre interministériel et des initiatives ministérielles, pour la mise en œuvre des réformes suggérées par les rapporteurs.

d) L'articulation entre le cadre interministériel de la réforme et les mises en œuvre ministérielles

Le succès des réformes proposées sera d'autant plus assuré que les administrations de chaque ministère auront le sentiment de contribuer à un progrès impérieux de la gestion des ressources humaines de l'ensemble de la fonction publique tout en disposant de larges marges de manœuvre pour traduire les objectifs affichés en tenant compte des cultures et des contextes propres à leur secteur.

En application de cette ligne de partage, **relèveraient du cadre interministériel** :

- la prescription d'entretiens professionnels annuels entre l'agent et son supérieur hiérarchique comportant la définition des objectifs de l'exercice à venir et l'analyse des résultats de l'exercice passé ;
- l'instauration d'entretiens de carrière périodiques et obligatoires en laissant chaque administration fixer la périodicité dans une fourchette de 3 à 5 ans ;
- les garanties données aux agents ;
- le compte rendu commenté et signé par l'agent ;
- la mise à disposition du chef de service ou de l'expert mobilisé pour un entretien de carrière des comptes rendus des entretiens professionnels précédents ;
- l'obligation de communiquer à la CAP les comptes rendus des entretiens professionnels lors de la procédure d'avis sur l'avancement de grade ou le changement de corps ;
- les dispositifs de recours actuels seraient transposés à l'entretien professionnel, en instaurant un dispositif de recours hiérarchique préalable ;
- une circulaire interministérielle serait adoptée pour prescrire le nouveau cadre d'usage des crédits précédemment utilisés pour les réductions d'ancienneté. Ce cadre laisserait une très large place aux décisions ministérielles, prises après concertation, dès lors qu'elles respectent le principe de différenciations, qui inspirait déjà les réductions d'ancienneté.

Enfin, la direction générale de l'administration et de la fonction publique serait conduite à mener l'évaluation des expériences prescrites par la loi – du moins si des organismes spécialisés d'évaluation des politiques publiques ne sont pas mis en place – et devrait pour cela fixer le plus tôt possible le cadre de ces évaluations.

Seraient en revanche du domaine ministériel la définition par les administrations de tous les éléments suivants :

- l'usage opérationnel des entretiens professionnels ;
- les dispositifs de gestion de ressources humaines déployés en conséquence, tout en s'inscrivant dans le cadre de la nouvelle démarche de validation proposée par les rapporteurs ;
- les cadres des entretiens professionnels et de carrière ;
- l'affectation éventuelle des crédits précédemment dévolus aux réductions d'ancienneté ;
- la clarification de l'articulation des rôles des directions de programme et directions de ressources humaines.

Quels devraient être les rôles respectifs des directions de programme, pilotant les agents pour la réussite des objectifs assignés par la loi de finances et des directions de ressources humaines chargées, à travers la mise en œuvre dynamique du statut de la fonction publique, de garantir l'équité, de traduire concrètement la reconnaissance professionnelle due aux agents et de construire les compétences de demain ?

Ce sujet n'est pas indépendant de celui portant sur la mise en place de nouveaux dispositifs d'appréciation des agents. Les pistes ouvertes par le rapport du comité d'enquête relatif au coût et à l'organisation de la gestion des ressources humaines de janvier 2006 sont en cohérence avec les propositions émises ici. La démarche de validation des fonctions de ressources humaines permettrait de donner une réelle ampleur à ses propositions.

Les approches professionnelles en matière de gestion de ressources humaines demandent à être consolidées.

La clarification précédente devrait déboucher sur la question des besoins de professionnalisation de la gestion des ressources humaines publiques. Celle-ci sera en effet la seule garante de la pérennité et du succès des dispositifs proposés.

V. CONCLUSION

L'application du décret du 29 avril 2002 est effective dans la quasi-totalité des administrations concernées au prix d'une lourde charge de travail matériel, de concertations sociales intenses qui se sont rarement déroulées dans un climat consensuel.

Au regard de ses ambitions, la très grande majorité des administrations considère que les prescriptions du décret d'avril 2002 ont permis des progrès, au moins partiels, parfois significatifs, mais ont généré aussi des difficultés nouvelles tenant à la rigidité des liens entre variation de notation et réduction d'ancienneté dans l'échelon.

Certaines, comme le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en ont fait une occasion de progrès significatif dans leur gestion des ressources humaines au regard de leurs pratiques antérieures.

L'ensemble des administrations des trois fonctions publiques et des entreprises qui ont mis en œuvre les entretiens d'évaluation semblent parvenir à déployer, au moins partiellement, des dispositifs de gestion de ressources humaines plus pertinents que ceux qui accompagnent la seule notation débouchant sur des réductions d'ancienneté "automatisées".

Ce constat conduit à recommander, en alternative à l'approfondissement des dispositifs en vigueur, l'application d'un nouveau dispositif construit autour des entretiens professionnels et de carrière et se substituant aux notations et évaluations.

La mise en place d'un dispositif articulant entretiens professionnels annuels et entretiens de carrière périodiques pour tous les agents relevant du décret du 29 avril 2002 peut, en effet, être porteuse de progrès très significatifs par rapport à la situation actuelle :

- cohérence renforcée ;
- lisibilité améliorée ;
- simplification ;
- équité ;
- nouveaux droits pour les agents ;
- ouverture vers la gestion personnalisée des ressources humaines.

La réussite de cette proposition de réforme passe par le respect impératif de quelques dispositions concernant son calendrier, les droits de recours des agents et le devenir des réductions moyennes de service.

Elle devrait ouvrir des perspectives novatrices concernant la collaboration entre responsables de programmes et de ressources humaines, indispensable à la réussite pérenne de la modernisation du service public induite par la LOLF, au service de tous les citoyens.

A travers l'introduction des nouveaux dispositifs d'entretiens proposés, l'ambition est d'ouvrir la voie à une véritable gestion personnalisée des ressources humaines, en complément de ce qu'il était traditionnellement convenu d'appeler la gestion de masse.

Pour encourager le déploiement de cette nouvelle approche à l'échelle de toute la fonction publique d'Etat il est proposé d'instaurer, à partir d'un référentiel des meilleures pratiques et de démarches d'auto évaluation des fonctions de gestion de ressources humaines, un dispositif officiel de validation prononcé par des experts.

Dans l'esprit des auteurs de ces propositions, il n'y a nulle incompatibilité, bien au contraire, entre l'application du statut et cette généralisation proposée de méthodes éprouvées depuis plusieurs années dans certains champs de la fonction publique d'Etat.

Il s'agit de permettre à chaque agent de bénéficier d'un dialogue régulier mené en confiance sur son travail, de mettre à sa disposition des actions de gestion de ressources humaines adaptées à sa situation particulière et à son projet, et de reconnaître ses mérites équitablement. C'est la compétence collective du service public, faite de la qualification et de la compétence de chacun de ses agents et des équipes qu'ils forment, qu'il s'agit de développer : un défi qu'imposent tout à la fois les évolutions démographiques en perspective dans notre pays et les exigences accrues de nos concitoyens.

TABLEAU DES PROPOSITIONS

	PAGE
MESURES PROPOSÉES	17
1 – Substituer l’entretien professionnel à l’évaluation	17
2 – Instituer le droit à l’entretien périodique de carrière	20
3 – Expérimenter l’évaluation collective	21
4 - Déployer la gestion personnalisée dans une démarche de validation	22
DISPOSITIFS D’ACCOMPAGNEMENT	23
1 – Les dispositifs de recours garantis	24
2 – Les dispositifs d’harmonisation recommandés	24
3 – Le devenir des réductions d’ancienneté	25
4 – L’articulation entre le cadre interministériel de la réforme et les mises en œuvre ministérielles	26

ANNEXES

	Pages
1. Lettre de Mission.....	35
2. Décret du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.....	37
3. Extrait de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 relatif à la modernisation de la fonction publique.....	43
4. Éléments issus de l'enquête OCDE.....	45
5. Éléments issus des organisations syndicales.....	47



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

MINISTRE

Ref. : DGAFP/CAB/

31 JAN. 2006

NOTE

à l'attention de

Monsieur le Premier Président de
la Cour des Comptes,Président du comité d'enquête sur
le coût et le rendement des
services publics

Objet : demande d'enquête sur le régime de notation et d'évaluation des fonctionnaires de l'Etat.

Le décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat a mis en place un système réformant profondément le dispositif issu du décret n° 59-308 du 14 février 1959, formellement abrogé depuis le 1^{er} janvier 2005.

Dans ce nouveau cadre, l'entretien d'évaluation revêt désormais un caractère obligatoire, et la notation est assouplie, dans la mesure où elle n'est plus nécessairement chiffrée ni comprise entre 0 et 20. Par ailleurs, les bonifications d'ancienneté sont concentrées sur les agents les plus méritants et clairement modulées, afin de mieux récompenser les fonctionnaires dont la valeur professionnelle se distingue.

Cette réforme majeure s'est inscrite dans le prolongement des conclusions rendues, en juillet 2001, par le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, auquel le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat avait confié la réalisation d'une étude sur la notation et l'évaluation des fonctionnaires de l'Etat. Ce rapport a d'une part permis d'offrir un diagnostic objectif et équilibré pour le dialogue avec les administrations et les représentants des personnels, et d'autre part de tracer les contours du nouveau dispositif.

Aujourd'hui, le nouveau régime de notation et d'évaluation est pleinement entré en vigueur. La quasi-totalité des arrêtés ministériels sont en effet publiés, et les ministères ont d'ores et déjà procédé à une ou deux campagnes de notation et d'évaluation dans le cadre du nouveau système. Le temps d'un premier bilan de la réforme est donc venu.

Or, les éléments d'information dont la DGAFP a eu connaissance concernant les conditions de mise en œuvre du décret du 29 avril 2002 sont très parcellaires. Ils mettent d'abord en lumière les aspects positifs de la réforme, notamment en ce qui concerne l'évaluation. Cependant, ils soulignent également les difficultés que rencontrent nombre de ministères, en ce qui concerne la notation et son lien avec l'attribution des bonifications d'ancienneté.

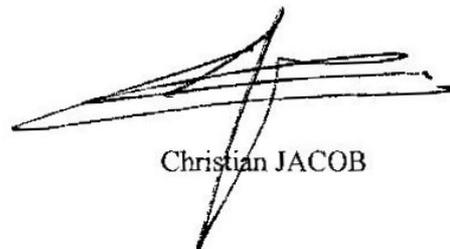
Beaucoup de gestionnaires regrettent ainsi que l'objectif premier, en termes de management, que constitue l'évaluation, puisse être altéré par le maintien, cumulatif, de l'exercice de notation, source de complexité et de contestation, avec une très grande hétérogénéité des dispositifs et des modes d'application d'une administration à une autre.

Afin de pouvoir pleinement appréhender l'impact de la réforme et le cas échéant procéder aux adaptations nécessaires du dispositif, notamment au regard de l'entrée en vigueur du nouveau cadre budgétaire introduit par la loi organique du 1^{er} août 2001, je souhaiterais que le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics dresse un bilan aussi exhaustif que possible de sa mise en œuvre dans les ministères, et recense les difficultés pratiques que ces derniers rencontrent.

Au-delà, il me serait du plus grand profit que le comité puisse également formuler des propositions d'amélioration du régime de notation et d'évaluation, notamment pour que cette dernière puisse être consolidée à l'avenir, car elle constitue l'apport le plus moderne de la réforme. Parmi les pistes possibles, pourrait être envisagée la suppression de la notation, et son remplacement par la seule évaluation, sur laquelle la reconnaissance de la valeur professionnelle serait fondée sans faire appel à un mécanisme de note, ce qui s'applique déjà à certains corps.

Pour la réalisation de ce travail, des comparaisons pourront être établies en tant que de besoin avec la fonction publique hospitalière, la fonction publique territoriale, de grandes entreprises de service, les fonctions publiques d'autres pays membres de l'Union Européenne, mais également avec les pratiques du secteur privé.

Je vous en remercie.



Christian JACOB

**Décret du 29 avril 2002
relatif aux conditions générales d'évaluation,
de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat⁵.**

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat,

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat en date du 12 février 2002 ;
Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu,

Article 1

Le présent décret s'applique à tous les corps de fonctionnaires de l'Etat dotés d'un statut particulier, sauf disposition spéciale dudit statut prise après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

TITRE Ier : DE L'ÉVALUATION DES FONCTIONNAIRES.

Article 2

Les fonctionnaires font l'objet d'une évaluation, qui comporte un entretien et qui donne lieu à un compte rendu.

Article 3

L'entretien d'évaluation est conduit par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire.

Cet entretien qui porte, principalement, sur les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire au regard des objectifs qui lui ont été assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève, sur ses besoins de formation compte tenu notamment, des missions qui lui sont imparties et sur ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité, peut également porter sur la notation.

Article 4

Le compte rendu de l'entretien d'évaluation est établi par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire et communiqué à celui-ci qui, le cas échéant, le complète par ses observations sur la conduite de l'entretien, sur ses perspectives de carrière et de mobilité et sur ses besoins de formation.

Ce compte rendu est signé par l'agent et versé à son dossier.

⁵ NOTA : Décret 2002-682 du 29 avril 2002 art. 22 : Les dispositions des articles 1er à 10 du présent décret entrent en vigueur à la date fixée par les arrêtés ministériels prévus aux articles 5 et 6 de ce décret et au plus tard le 1er janvier 2004. Les dispositions des articles 11 à 21 du présent décret entrent en vigueur un an après celles des articles 1er à 10.

Article 5

Des arrêtés ministériels, pris après avis du comité technique paritaire compétent, définissent, par corps ou groupe de corps, la périodicité de l'entretien d'évaluation, son contenu et ses modalités d'organisation.

TITRE II : DE LA NOTATION DES FONCTIONNAIRES.

Article 6

Le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires, prévu à l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, est exercé par le chef de service, après avis, le cas échéant, du ou des supérieurs hiérarchiques du fonctionnaire à noter.

Des arrêtés ministériels, pris après avis du comité technique paritaire compétent, établissent la liste des chefs de service ayant pouvoir de notation.

Des arrêtés ministériels, pris dans les mêmes conditions, fixent également soit par échelon ou par grade au sein d'un même corps, soit par corps, soit par groupe de corps ou groupe de grades relevant de corps différents, les critères d'appréciation des agents, les niveaux de notes, les marges d'évolution des notes ainsi que les modalités d'harmonisation préalable des notations.

Article 7

Les fonctionnaires sont notés par période d'une durée maximale de deux ans. Les arrêtés ministériels mentionnés à l'article 6 précisent la périodicité, annuelle ou bisannuelle, de la notation.

Article 8

Il est établi, pour chaque fonctionnaire, une fiche de notation comprenant :

1° Une appréciation générale arrêtée sur la base des critères prévus à l'article 6, exprimant la valeur professionnelle de l'agent et tenant compte de son évaluation ;

2° Une note fixée selon les niveaux et les marges d'évolution prévus à l'article 6 et établie en cohérence avec l'appréciation générale mentionnée au 1° ci-dessus.

Article 9

Les fiches individuelles de notation sont communiquées aux intéressés par le chef de service. Les intéressés y portent, le cas échéant, des observations sur leur notation et sur leurs souhaits et aspirations professionnels et les retournent signées au chef de service.

Article 10

Les commissions administratives paritaires peuvent, à la requête de l'intéressé, demander au chef de service la révision de la notation. Dans ce cas, communication doit être faite aux commissions de tous éléments utiles d'information.

TITRE III : DE LA PRISE EN COMPTE DE LA NOTATION POUR LES AVANCEMENTS D'ÉCHELON.

Article 11

Au vu de leur notation, il est attribué aux fonctionnaires, dans chaque corps, des réductions ou des majorations par rapport à l'ancienneté moyenne exigée par le statut du corps pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur selon les modalités définies ci-dessous.

Article 12

Lorsque la notation est établie annuellement, il est réparti, entre les fonctionnaires appartenant à un même corps, un nombre de réductions de la durée moyenne des services requise pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur égal à autant de mois que 90 % de l'effectif des agents notés comptent d'unités ; les fonctionnaires ayant atteint l'échelon le plus élevé de leur classe ou de leur grade ne comptent pas dans cet effectif. S'ajoute à ce nombre de réductions celui des mois de majorations prévu à l'article 14.

Lorsque la notation est établie tous les deux ans, le nombre total de mois de réductions défini ci-dessus est multiplié par deux.

Au cas où la somme totale des réductions susceptibles d'être réparties entre les membres d'un corps n'aurait pas été entièrement accordée, la portion non utilisée pourra être reportée sur l'exercice de notation suivant.

Article 13

La somme totale des réductions prévues à l'article 12 peut être fractionnée entre les grades du corps au prorata de l'effectif des agents notés appartenant à chacun de ces grades, les fonctionnaires mentionnés au 3° ci-dessous ne comptant pas dans cet effectif.

Les réductions sont réparties après avis de la commission administrative paritaire compétente entre les fonctionnaires les mieux notés du corps ou du grade considéré.

Lorsque la notation est établie annuellement, cette répartition est effectuée dans les conditions suivantes :

1° Les fonctionnaires dont la valeur professionnelle est distinguée par l'évolution maximale de la note qui leur a été attribuée bénéficient de réductions égales à trois mois, sous réserve des dispositions des statuts particuliers fixant des réductions dont le maximum annuel est, compte tenu de la durée moyenne des échelons, inférieur à trois mois. Le nombre total de fonctionnaires concernés s'élève à 20 % de l'effectif des agents notés, les fonctionnaires visés au 3° ci-dessous ne comptant pas dans cet effectif ;

2° Les autres fonctionnaires dont la valeur professionnelle est reconnue bénéficient d'une réduction d'un mois ;

3° Ne peuvent bénéficier des réductions les fonctionnaires ayant atteint l'échelon le plus élevé de leur classe ou de leur grade.

Lorsque la notation est établie tous les deux ans, le nombre de mois de réductions défini ci-dessus est multiplié par deux, la répartition étant effectuée dans les mêmes conditions que celle résultant de l'application des dispositions figurant aux 1°, 2° et 3° ci-dessus.

Article 14

Des majorations de la durée de service requise pour accéder d'un échelon à un échelon supérieur peuvent, après avis de la commission administrative paritaire compétente, être appliquées aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle est insuffisante. Lorsque la notation est établie annuellement, les majorations ne peuvent être inférieures à un mois, ni supérieures à trois mois. Lorsque la notation est établie tous les deux ans, le nombre de mois de majorations défini ci-dessus est multiplié par deux.

Article 15

Pour chaque avancement d'échelon, la réduction ou la majoration totale applicable à un fonctionnaire résulte des réductions ou majorations partielles n'ayant pas encore joué pour l'avancement. Les fonctionnaires ne conservent, en cas d'avancement de grade, le bénéfice des réductions non utilisées pour un avancement d'échelon que dans la limite de la réduction maximale susceptible d'être accordée dans l'échelon de reclassement du nouveau grade.

TITRE IV : DES TABLEAUX D'AVANCEMENT DE GRADE.

Article 16

Le tableau d'avancement prévu à l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée est préparé, chaque année, par l'administration

Il est soumis aux commissions administratives paritaires, qui fonctionnent alors comme des commissions d'avancement et soumettent leurs propositions à l'approbation de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Article 17

Le tableau d'avancement doit être arrêté le 15 décembre au plus tard de l'année précédant celle pour laquelle il est établi. Il cesse d'être valable à l'expiration de cette même année

En cas d'épuisement du tableau, il est procédé à l'établissement d'un tableau complémentaire, qui doit être arrêté le 1er décembre au plus tard de l'année pour laquelle il est dressé. Il cesse d'être valable à l'expiration de cette même année.

Article 18

Modifié par Décret n°2004-1193 du 9 novembre 2004 art. 3 1° (JORF 11 novembre 2004).

Pour l'établissement du tableau d'avancement, il doit être procédé à un examen approfondi de la valeur professionnelle de l'agent, compte tenu notamment :

- 1° Des notations attribuées à l'intéressé ;
- 2° Des propositions motivées formulées par les chefs de service ;
- 3° Et, pour les agents qui y sont soumis, de l'évaluation de l'agent retracée par les comptes rendus d'évaluation.

Les commissions peuvent demander à entendre les intéressés. Les fonctionnaires sont inscrits au tableau par ordre de mérite. Les candidats dont le mérite est jugé égal sont départagés par l'ancienneté.

Article 19

Sauf dérogation prévue par les statuts particuliers, le nombre de candidats inscrits au tableau d'avancement ne peut excéder de plus de 50 % le nombre de vacances prévues.

Article 20

Les tableaux d'avancement doivent être portés à la connaissance du personnel dans un délai de trois jours suivant la date à laquelle ils ont été arrêtés.

Article 21

Si l'autorité investie du pouvoir de nomination s'oppose pendant deux années successives à l'inscription au tableau d'un fonctionnaire ayant fait l'objet, lors de l'établissement de chaque tableau annuel, d'une proposition de la commission d'avancement, la commission peut, à la demande de l'intéressé, saisir dans un délai de quinze jours le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat

Après l'examen de la valeur professionnelle de l'agent et l'appréciation de ses aptitudes à remplir des fonctions du grade supérieur, le Conseil supérieur, compte tenu des observations produites par l'autorité compétente pour justifier sa décision, émet soit un avis déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la demande dont il a été saisi, soit une recommandation motivée invitant l'autorité compétente à procéder à l'inscription au tableau du fonctionnaire intéressé.

Lorsqu'il a été passé outre à son avis défavorable, la commission d'avancement peut également saisir le Conseil supérieur. Celui-ci émet, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, soit un avis déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête dont il a été saisi, soit une recommandation motivée invitant l'autorité compétente à rayer du tableau le fonctionnaire intéressé. Cette radiation n'a aucun caractère disciplinaire.

TITRE V : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET DISPOSITIONS FINALES.

Article 22

Les dispositions des titres Ier et II du présent décret entrent en vigueur à la date fixée par les arrêtés ministériels prévus aux articles 5 et 6 du présent décret et au plus tard le 1er janvier 2004.

Les dispositions des titres III et IV du présent décret entrent en vigueur un an après celles des titres Ier et II.

Article 23

Modifié par Décret n°2004-1193 du 9 novembre 2004 art. 3 2° (JORF 11 novembre 2004).

Sont maintenus en vigueur les décrets comportant des dispositions spéciales dérogeant aux règles fixées par le décret n° 59-308 du 14 février 1959 relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires.

Le titre Ier du présent décret n'est pas applicable aux fonctionnaires qui, en application des dispositions spéciales mentionnées au premier alinéa, n'étaient pas soumis au régime de notation défini par le titre Ier du décret du 14 février 1959 ou au régime d'avancement d'échelon défini par le titre II de ce décret ; il peut toutefois leur être étendu par arrêté ministériel pris après avis du comité technique paritaire compétent. Le titre Ier n'est pas non plus applicable aux fonctionnaires relevant déjà d'un régime d'évaluation.

Le titre II du présent décret n'est pas applicable aux fonctionnaires qui, en application des dispositions spéciales mentionnées au premier alinéa, n'étaient pas soumis au régime de notation défini par le titre Ier du décret du 14 février 1959 ; il en va de même du titre III pour les fonctionnaires qui, en application de telles dispositions, n'étaient pas soumis au régime d'avancement d'échelon défini par le titre II du décret du 14 février 1959 ainsi que du titre IV pour ceux qui n'étaient pas soumis au régime d'avancement de grade défini par le titre III de ce décret.

Article 24

Le décret n° 59-308 du 14 février 1959 relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires cesse d'être applicable au fur et à mesure de l'entrée en vigueur des dispositions du présent décret. Il est abrogé à compter du 1er janvier 2005.

Article 25.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, la ministre de l'emploi et de la solidarité, la garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'éducation nationale, le ministre des affaires étrangères, le ministre de la défense, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, la ministre de la culture et de la communication, le ministre de l'agriculture et de la pêche, le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, la ministre de la jeunesse et des sports, le ministre de la recherche et la secrétaire d'Etat au budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

EXTRAIT DE LA LOI N° 2007-148 DU 2 FEVRIER 2007**DE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE**

J.O n° 31 du 6 février 2007 page 2160

Article 58

Après l'article 55 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, il est inséré un article 55 bis ainsi rédigé :

« Art. 55 bis. - Au titre des années 2007, 2008 et 2009, les administrations de l'Etat peuvent être autorisées, à titre expérimental et par dérogation au premier alinéa des articles 17 du titre Ier du statut général et 55 de la présente loi, à se fonder sur un entretien professionnel pour apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires prise en compte pour l'application des articles 57 et 58.

« Le Gouvernement présente chaque année au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat un bilan de cette expérimentation. Il en présente également le bilan au Parlement avant le 31 mars 2010.

ÉLÉMENTS ISSUS DE L'ENQUÊTE OCDE

Gestion stratégique des ressources humaines dans les fonctions publiques (lancée en mai 2006)

Les éléments synthétisés dans le tableau ci-dessous se rapportent aux seules questions posées touchant à l'existence et à la place de l'évaluation des fonctionnaires au sein des modes de gestion des administrations des Etats concernés.

Les réponses concernent un ensemble de 12 Etats, dont 7 Etats membres de l'Union européenne.

<i>N° 1</i>	<i>Système formalisé d'évaluation individuelle</i>	<i>Evaluation de la performance d'équipe</i>	<i>Utilisation de cotation pour apprécier la performance</i>	<i>Système évaluation à 360° existe t'il ?</i>
<i>Belgique</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>Non, rapport descriptif</i>	<i>non</i>
<i>Espagne</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>NP</i>	<i>NP</i>
<i>GB</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>pas systématique</i>	<i>non</i>
<i>Hollande</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>peu</i>
<i>Luxembourg</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>NP (1)</i>	<i>NP</i>
<i>Portugal</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>Pas systématique</i>	<i>non</i>
<i>Slovaquie</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>
<i>Norvège</i>	<i>oui</i>	<i>-</i>	<i>non</i>	<i>peu</i>
<i>Suisse</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>peu</i>
<i>USA</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>Certains services</i>
<i>Mexique</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>peu</i>
<i>Corée</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>Pas systématique</i>	<i>Oui, la plupart des services</i>

N° 2	Rôle de l'évaluation/ progression de carrière	Rôle de l'évaluation/ la rémunération	Rôle de l'évaluation/ maintien ou changement de poste
<i>Belgique</i>	faible	faible	faible
<i>Espagne</i>	moyen	moyen	-
<i>GB</i>	moyen	important	-
<i>Hollande</i>	moyen	moyen	faible
<i>Luxembourg</i>	NP	NP	NP
<i>Portugal</i>	important	faible	important
<i>Slovaquie</i>	moyen	moyen	
<i>Norvège</i>	-	-	-
<i>Suisse</i>	moyen	moyen	moyen
<i>USA</i>	Varie selon les Agences	idem	idem
<i>Mexique</i>	moyen	moyen	important
<i>Corée</i>	moyen	important	moyen

N° 3	Existe-t-il un système de rémunération liée à la performance	Concerne t'il tous les agents ou seulement les hauts fonctionnaires ?	Quel % du salaire peut-elle représenter ?
<i>Belgique</i>	non	-	-
<i>Espagne</i>	oui	La plupart des agents	De 1 à 10%
<i>GB</i>	oui	La plupart des agents	de 1 et 5%
<i>Hollande</i>	oui	Seulement quelques organismes centraux	-
<i>Luxembourg</i>	non	-	-
<i>Portugal</i>	non	-	-
<i>Slovaquie</i>	non	-	-
<i>Norvège</i>	oui	Les hauts fonctionnaires	De 1 à 40%
<i>Suisse</i>	oui	La plupart des agents	-
<i>USA</i>	oui	La plupart des agents	Cela dépend des agences ou service
<i>Mexique</i>	non	-	-
<i>Corée</i>	oui	La plupart des agents	De 1 à 20%

(1) NP : non pertinent

ÉLÉMENTS ISSUS DES ORGANISATIONS SYNDICALES

Ces éléments sont présentés en deux temps, qui correspondent aux deux phases de rencontres des organisations syndicales représentées au CSFPE.

I – Les positions exprimées par les organisations syndicales au début des travaux du groupe des rapporteurs (juin 2006)

CFDT

Promeut la suppression de la notation, système infantilisant, chronophage et inefficace ;

Favorable à une évaluation qui serait le vecteur de la sélection à un grade ou à un emploi supérieur ;

Souhaite un cadre interministériel solide avec adaptations ministérielles autorisées ;

Recommande aussi une approche collective de l'évaluation prenant en compte les contraintes de moyens et de fonctionnement ;

Est ouverte sur l'idée d'un entretien de carrière périodique au delà de l'entretien professionnel annuel, sans pour autant multiplier les entretiens ;

Considère normal (et inévitable) que l'entretien d'évaluation puisse être l'occasion d'échanges sur les perspectives de carrière, sur les primes mais qu'il ne doit pas se limiter à ces questions ;

Note l'extrême importance d'un dialogue social approfondi pour mettre en place les règles du jeu de l'évaluation et de la notation, en particulier sur les critères de comparaison retenus ;

Estime qu'un mode de recours hiérarchique sur des contestations d'évaluation serait nécessaire pour alléger la charge des CAP ;

Propose que soient développés les entretiens entre responsables formation et agents.

CFTC

Rappelle être très favorable à la notion d'évaluation, avoir été satisfaite de son introduction dans le cadre du décret du 29 avril 2002 ;

Juge très utile la réflexion engagée ;

Estime que, selon les ministères et les dispositifs préexistants, un certain amateurisme a caractérisé la mise en œuvre de la réforme (notamment en matière de formation à l'évaluation) et que l'esprit du décret du 29 avril 2002 a parfois été travesti ;

Souligne la nécessité de former les évaluateurs et les agents afin d'éviter des entretiens calamiteux ou bâclés ;

L'idée de remplacer les réductions d'ancienneté par un autre dispositif demande réflexion et doit être examinée en lien avec la finalité de l'évaluation ;

Est intéressée par l'idée d'un entretien professionnel annuel et d'un entretien de carrière plus espacé.

CGC

Rappelle son adhésion aux principes du décret du 29 avril 2002 ;

Souligne les difficultés de mise en œuvre du dispositif évaluation/notation en particulier à cause de la très lourde charge de travail que cela représente alors même que les évaluateurs sont confrontés à des sollicitations plus nombreuses (notamment avec la mise en œuvre de la LOLF) ;

Evoque également le problème de la cohérence entre évaluation et reconnaissance professionnelle des agents : une très bonne évaluation ne se traduit pas nécessairement par une promotion de l'intéressé dès lors que d'autres critères sont pris en compte dans les procédures de promotion interne ;

A constaté le découragement des supérieurs hiérarchiques directs qui ont pu être démentis par l'autorité supérieure à l'occasion d'une contestation des agents ;

Souhaite que les aspects suivants soient abordés dans le cadre de la réflexion : nécessité d'homogénéité des dispositifs d'évaluation ; prise en compte de la contribution de l'agent au travail de l'équipe ; périodicité de l'évaluation ; mise en place d'une procédure plus simple et donc plus compréhensible (notamment en cas de périodicité annuelle) ; dispositifs de recours pour les agents ; moyens mis en œuvre dans la réforme.

CGT

Rappelle avoir rejeté la réforme introduite par le décret du 29 avril 2002 dont elle demande toujours l'abrogation ;

Est hostile à l'individualisation des carrières et considère que le fonctionnaire a droit, dans le cadre d'une fonction publique de carrière, à un avancement reposant sur des critères objectifs et universels d'appréciation de leurs mérites ;

Estime indispensable la préservation de voies de recours en commission administrative paritaire ;

Demande la suppression de l'évaluation au mérite ;

Revendique des critères nationaux de notation par corps et le retrait du dispositif des quotas dans l'attribution des réductions/majorations d'ancienneté ;

Estime que le projet de suppression de la notation aura la défaveur des personnels.

FO

S'interroge sur les finalités d'un rapport dont les conclusions sont déjà écrites dans la lettre du ministre de la Fonction publique avec une suppression quasi-certaine de la notation ;

Souhaite avoir connaissance du bilan de la mise en œuvre de la réforme dans l'ensemble des ministères avant de se prononcer sur les pistes d'amélioration ;

Demande si un dialogue va être engagé au niveau de chaque département ministériel avec les OS et estime qu'une telle démarche serait nécessaire ;

Estime que la seule procédure issue du décret du 29 avril 2002 mobilise quelque 1500 ETPT dans la fonction publique de l'Etat ;

Souligne la question de la répartition des réductions d'ancienneté dans le cadre d'une seule évaluation et est totalement hostile à la suppression du « capital mois » ;

Demande l'abrogation du décret du 29 avril 2002 et le retour au décret de 1959.

FSU

S'inquiète de la procédure suivie par le Gouvernement avec un rapport qui pourrait déboucher sur un amendement au projet de loi portant modernisation de la fonction publique adopté en 1^{re} lecture par l'Assemblée nationale le 28 juin 2006. Il s'agirait d'un contournement du CSFPE au mépris du dialogue social ;

S'interroge sur le champ de l'enquête (avec ou sans les enseignants ?) ;

Rappelle qu'elle est favorable à une notation fondée sur des critères objectifs (pas seulement l'ancienneté) permettant de « se situer » et défavorable à l'évaluation fondée sur l'intime conviction du supérieur hiérarchique direct et donnant à l'évalué un sentiment d'arbitraire ;

Souligne l'effet pernicieux des quotas de réduction d'ancienneté ;

Déplore l'esprit de concurrence entre agents qui nuit au travail en équipe dont il faudrait pouvoir mesurer les résultats tout autant que ceux individuellement obtenus par les agents ;

Estime impossible d'atteindre le triple objectif de « reconnaissance professionnelle de l'agent », d'« amélioration du service public » et de « gestion de la carrière » avec le seul et même instrument qu'est l'évaluation ;

S'interroge sur l'intérêt d'une évaluation des agents en fin de carrière (ou ayant atteint le dernier échelon de leur grade) au regard des règles d'avancement accéléré ;

Se déclare hostile à une politique salariale privilégiant des distributions d'avantages à un nombre limité d'agents au détriment d'une politique de revalorisation de la valeur du point pour le maintien du pouvoir d'achat de tous ;

Met en garde contre une politique qui, comme dans l'usage qui est fait de la LOLF et des audits, aurait pour unique but la réalisation d'économies en remettant en cause les avantages de carrière existants.

UNSA

Est favorable à l'évaluation et n'est pas obligatoirement hostile à la suppression de la notation ;

Pose le problème des modalités objectives de comparaison des mérites en l'absence de note chiffrée ;

Souligne le rôle nécessaire de la CAP pour le traitement des recours éventuels sur l'évaluation ;

Rappelle l'urgence à agir à l'éducation nationale car le dispositif d'évaluation vient d'être lancé sans considération de comparaison des mérites. Une suppression de la notation avant la fin de l'année poserait donc le problème des modalités de répartition des réductions d'ancienneté en 2007 étant entendu que l'UNSA ne souhaite pas que l'évaluation soit le fondement de l'attribution des réductions d'ancienneté et que par un « détournement des procédures », elle fonde aussi les avancements de grade et promotions de corps ;

Insiste pour un véritable accompagnement de la mise en place des procédures d'entretien tant vis à vis des évaluateurs que des évalués.

II – Les positions exprimées par les organisations syndicales sur les analyses et propositions envisagées par le groupe des rapporteurs (octobre 2006)

CFDT

Indique avoir le souci d'une réflexion cohérente articulant les différents chantiers de la réforme de la fonction publique ;

Revendique la suppression de la notation ;

Considère que la proposition de réforme en profondeur des dispositifs d'évaluation et de notation est préférable à un approfondissement des dispositions du décret du 29 avril 2002 ;

Est favorable aux entretiens professionnels et de carrière ainsi qu'à un dispositif d'évaluation collective ;

Estime que l'évaluation individuelle doit être articulée à l'évaluation collective afin de donner du sens à l'ensemble du dispositif : il faut prendre en compte la contribution des agents à la réalisation d'une mission ainsi que les objectifs et moyens d'un service dans l'appréciation des résultats des agents ;

Est favorable à ce que la rémunération des agents prenne en compte la reconnaissance professionnelle : cette rémunération pourrait être constituée d'une part fixe garantissant le maintien du pouvoir d'achat et d'une part variable correspondant à une redistribution des gains de productivité ;

Pense que les dispositifs proposés dans le rapport d'étape devraient être étendus aux deux autres fonctions publiques dans un souci de meilleure lisibilité et d'accroissement de la mobilité. De même, se demande si les personnels actuellement régis par d'autres dispositions que celles du décret du 29 avril 2002 ne devraient pas être intégrés dans le champ des propositions.

CFTC

Est favorable à l'évaluation et satisfaite de son introduction par le décret du 29 avril 2002 ;

N'est pas hostile à l'abandon de la notation, qui est jugée comme ayant un caractère scolaire ;

Est favorable aux entretiens professionnels et de carrière proposés ainsi qu'à l'idée d'une gestion plus personnalisée s'inscrivant dans un cadre réglementaire identique pour l'ensemble des agents (sans différenciation selon les catégories de personnels) ;

Souligne que l'entretien doit permettre d'instaurer un réel échange entre l'agent et son supérieur hiérarchique direct ;

Estime que les résultats de l'entretien professionnel peuvent être pris en compte pour l'avancement accéléré et/ou la rémunération ;

Souhaite néanmoins la suppression d'un lien automatique entre évaluation et avancement accéléré ;

N'est pas hostile aux modulations de primes, qui doivent néanmoins rester dans une proportion raisonnable ;

Approuve la préservation pour les agents des droits de recours ;

Est favorable à la mise en place de dispositifs d'évaluation collective ;

Soulève la question de la situation particulière des délégués syndicaux déchargés de service et préconise de pouvoir les faire bénéficier du dispositif d'entretien de carrière afin notamment de faciliter leur éventuelle réintégration.

CGC

Estime que l'étude conduite intervient dans un contexte défavorable au regard de nombreuses tensions (mise en œuvre de la LOLF, réduction des moyens) et que l'on ne dispose pas d'un recul suffisant pour dresser un bilan de l'application du décret du 29 avril 2002, compte tenu notamment de l'inégalité de mise en œuvre du dispositif évaluation/notation dans les différentes administrations ;

Rappelle la très lourde charge de travail qu'a représentée la mise en place du dispositif évaluation/notation et le caractère chronophage de l'évaluation ;

S'oppose au fait de « réformer la réforme » en permanence, ce qui conduit à une démotivation des agents ;

Souhaite le maintien de la notation, avec un système de variation de notes, et d'un dispositif d'avancement accéléré d'échelon qui y soit lié. Souligne que les réductions d'ancienneté constituent un moyen concret et clair de différenciation des agents ;

Est favorable à l'idée selon laquelle l'évaluation et l'avancement accéléré d'échelon ne doivent pas être liés ; un lien entre les deux dispositifs présenterait un risque d'arbitraire ;

Soulève la question de l'utilité de l'évaluation des agents en fin de carrière ;

Est hostile à ce que les crédits consacrés aux réductions d'ancienneté puissent être utilisés dans le cadre d'un dispositif indemnitaire, sauf à ce que les indemnités et primes soient intégralement prises en compte dans les cotisations au régime de retraite ;

S'interroge sur la faisabilité d'un examen en CAP des contestations portant sur le compte rendu de l'entretien d'évaluation ;

N'est pas hostile à un recours hiérarchique préalable au recours en CAP, formulé auprès d'un collègue de responsables ;

Est favorable aux entretiens de carrière proposés, sous réserve qu'ils soient conduits par des experts et non par le chef de service (qui n'est pas le mieux placé et qui ne doit pas voir sa charge de travail alourdie par ce nouveau dispositif). Considère qu'ils devraient être accompagnés de la mise en place de parcours professionnels ;

Est favorable aux dispositifs d'évaluation collective ;

Revendique une évaluation fondée sur les missions des agents et s'inscrivant dans le cadre d'une fonction publique de métiers, ainsi que des critères d'évaluation simples favorisant une appropriation du dispositif par tous les acteurs ;

Considère qu'il faut privilégier une réglementation interministérielle dans un souci d'harmonisation et pour favoriser la mobilité des agents.

CGT

Souligne le travail conséquent et complet des rapporteurs dans le cadre de la mission confiée au comité d'enquête ;

Indique que les travaux sur les dispositifs d'évaluation et de notation doivent être reliés au contexte plus général des autres chantiers ouverts par le ministre de la fonction publique et regrette qu'un temps suffisant ne soit pas laissé à une réflexion globale et plus en profondeur ;

Pense que l'on s'engage de façon quasi-certaine vers une suppression de la notation et une réforme du décret du 29 avril 2002. Note néanmoins, sur la question du calendrier, qu'il serait paradoxal qu'un dispositif législatif intervienne avant la fin des travaux du comité d'enquête ;

Estime, s'agissant de l'état des lieux, que certaines administrations ont vraisemblablement enjolivé le bilan de l'application du décret du 29 avril 2002 car les recours en CAP relatifs aux contestations de notation n'ont jamais été aussi nombreux ;

N'est pas hostile à un rendez-vous professionnel régulier entre l'agent et son supérieur hiérarchique sous forme de débat autour des objectifs de travail et des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ;

L'entretien ne doit pas être lié aux dispositifs d'avancement et l'agent doit pouvoir y être accompagné d'un représentant de son choix ;

N'est pas hostile à un entretien de carrière permettant d'aborder les questions relatives aux perspectives d'évolution et aux besoins de formation de l'agent ;

Est favorable aux évaluations collectives mais souligne qu'elles se traduisent au vu de certains exemples par une pression accrue sur les agents et par un phénomène de compétition entre eux ;

Promeut la préservation de la note chiffrée à laquelle les agents sont attachés et qui, sans devoir être considérée comme un « monument » du statut général, constitue un référent et permet les comparaisons ainsi qu'une lisibilité du système ;

Considère indispensable que les voies de recours en CAP soient conservées et estime que ce point doit être mis en parallèle avec la réflexion en cours sur la réforme du dialogue social et la modification des attributions des CAP.

FO

Confirme ses craintes relatives à la rapidité du calendrier de travail et fait part de son intention de dénoncer publiquement toute mesure qui serait décidée par le ministre de la fonction publique avant la remise du rapport définitif du comité d'enquête : un tel procédé serait contraire à la volonté affichée en matière de dialogue social ;

Est satisfaite de la démarche d'élaboration d'un état des lieux (demandé lors de la première audience) mais souligne que l'on ne dispose pas d'un recul suffisant dans toutes les administrations ;

Rappelle son attachement à la notation chiffrée accompagnée d'appréciations, dispositif permettant d'avoir un cadre de référence ainsi que des repères ;

Est hostile à l'évaluation, ou à un éventuel entretien professionnel, qui introduit des critères subjectifs ainsi que des difficultés de lisibilité (absence de grille de lecture) ;

Est défavorable au système des quotas prescrit par le décret du 29 avril 2002 en matière d'avancement accéléré d'échelon ainsi qu'à l'instauration d'un lien entre évaluation et attribution des réductions d'ancienneté ou à l'utilisation du « capital mois » sous une forme indemnitaire qui aurait des conséquences néfastes en termes de carrière et de retraite ;

N'est pas hostile à un recours hiérarchique préalable dès lors que les droits de recours actuels ne sont pas remis en cause ;

N'est pas opposée aux entretiens de carrière proposés qui doivent en tout état de cause être dissociés des procédures d'avancement ;

Est hostile à un dispositif d'évaluation collective.

FSU

Estime qu'il n'est pas possible de dissocier la réflexion sur les dispositifs d'évaluation et de notation du contexte général actuel. L'évaluation et la gestion personnalisée des agents a pour préalable la garantie du pouvoir d'achat de tous les fonctionnaires ;

N'est pas opposée à une évaluation des agents mais conteste toute discrimination fondée sur le mérite individuel qui omettrait la dimension du collectif de travail ;

Soulève la question de la difficulté de l'évaluation des compétences et rappelle son attachement au concept des qualifications ;

N'est pas hostile aux entretiens professionnels et de carrière proposés mais souhaite qu'ils soient différenciés des procédures d'avancement et d'attribution indemnitaire ;

S'interroge sur la faisabilité d'un examen en CAP des contestations relatives aux entretiens professionnels ;

Est défavorable à l'utilisation de quotas pour l'attribution des réductions d'ancienneté et souligne la nécessité d'un dispositif objectif et transparent. Préférerait qu'un plus grand nombre d'agents bénéficient d'un avancement accéléré d'échelon même si cet avancement est moindre pour chacun des intéressés ;

Considère que ces échanges avec le comité d'enquête ne doivent pas tenir lieu de concertation avec les partenaires sociaux. Le dialogue social devra avoir lieu au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

UNSA

Souligne le caractère conséquent, fouillé et comparatif du travail conduit par les rapporteurs ;

Est favorable à la proposition d'une réforme en profondeur des dispositifs d'évaluation et de notation (suppression de la notation, instauration d'un entretien professionnel, d'un entretien de carrière et d'un dispositif d'évaluation collective) et souhaite qu'elle soit mise en œuvre très rapidement, en particulier au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Est favorable à la préservation des droits de recours en CAP et à l'instauration d'un recours hiérarchique préalable ;

Souhaite que les nouveaux dispositifs soient dissociés de l'octroi des réductions d'ancienneté ;

S'interroge, dans le contexte budgétaire de baisse du nombre de postes et des crédits de formation, sur les moyens qui pourront être mobilisés pour les nouveaux dispositifs ;

Estime qu'il est nécessaire de définir des dispositifs similaires dans les différentes administrations afin de favoriser une mobilité accrue, interministérielle voire inter fonctions publiques ;

Indique qu'une grande attention devra être portée à la formation aux entretiens pour les agents et à la formation à la conduite d'entretien pour les encadrants.

L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État

Ce rapport dresse une évaluation des effets du décret du 29 avril 2002, porteur de progrès souvent significatifs mais aussi de difficultés nouvelles tenant à la rigidité des liens entre variation de notation et réduction d'ancienneté dans l'échelon.

Ce constat invite donc à proposer l'application d'un nouveau dispositif articulant entretiens professionnels annuels et entretiens de carrière périodiques.

Cette proposition ouvrirait des voies novatrices à la collaboration entre responsables de programmes et de ressources humaines, dans le sens de la modernisation de la gestion publique induite par la LOLF.



PREMIER MINISTRE

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

13, rue Cambon – 75100 Paris 01 SP
Tél 01 42 98 98 84 – Fax 01 42 98 97 71
Messagerie : comite.enquete@ccomptes.fr
www.ccomptes.fr / comité d'enquête