

FICHES CONCOURS

FONCTION PUBLIQUE ET SERVICES PUBLICS

L'évaluation des fonctionnaires

Novembre 2018

www.pergama.fr



H. Bosch, Le jugement dernier, détail

L'évaluation des fonctionnaires, de la notation à l'entretien d'évaluation

La valeur professionnelle des fonctionnaires a toujours été évaluée : en 1946, le ministre communiste de la fonction publique, Maurice Thorez, souhaitait que la notation mise en place dans le statut exprime la « valeur réelle et inégale » des agents. L'article 17 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires stipule ainsi, encore actuellement: « Les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle leur sont communiquées ». La formulation témoigne d'une conception descendante et unilatérale de l'évaluation qui a disparu aujourd'hui. En toute logique, les avancements et promotions dépendaient, au moins en théorie, de la note, de même que la modulation des primes au mérite, dont la première date de 1926.

En réalité, jusque dans les années 2000, ces textes n'ont pas été appliqués, du moins dans leur esprit. L'usage le plus répandu était alors que la note, arrêtée par le chef de service, progresse avec l'ancienneté et subisse une péréquation entre les agents de même corps et de même grade, pour garantir l'égalité. L'appréciation jointe était souvent très formelle, parfois succincte, parfois excessivement laudative, sans grande fiabilité en tout cas. Pour la plupart des fonctionnaires, les avancements et promotions se décidaient à l'ancienneté et les primes dites au mérite n'étaient pas, le plus souvent, modulées. La fonction publique affirmait des principes d'évaluation et de promotion au mérite qu'elle n'appliquait pas.

Le décret du 29 avril 2002, aujourd'hui abrogé, modifie radicalement la situation : il institue un entretien annuel d'évaluation, mené par le responsable hiérarchique direct (le N+ 1, le cadre qui travaille quotidiennement avec l'agent et qui le connaît bien), qui coexiste avec la notation et porte, pour l'essentiel, sur la fixation d'objectifs pour l'année à venir et le bilan de l'atteinte des objectifs fixés l'année précédente. La notation a alors été également réformée pour la crédibiliser : elle devait en particulier être cohérente avec la conclusion de l'entretien. La parution du décret a donné lieu à une révolution managériale intense : formation

systematique des responsables hiérarchiques directs, établissement de fiches de poste, apprentissage du face-face...

Par la suite, après une période d'expérimentation, la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique permet la disparition de la notation en 2012, sauf exception prévue par les statuts particuliers. La teneur de l'entretien professionnel, qui relève désormais du décret du 28 juillet 2010, est enrichie. La période a de plus permis l'extension de la réforme aux autres fonctions publiques, là aussi après expérimentation, avec un léger décalage.

L'entretien professionnel aujourd'hui

Le texte : le contenu de l'entretien

Le décret prévoit un entretien annuel mené avec le supérieur hiérarchique direct : le contenu est riche, portant comme noté ci-dessous, non seulement sur le bilan des objectifs fixés l'année précédente et la « manière de servir » de l'agent (vieux terme pour désigner la valeur professionnelle) mais aussi sur ses acquis (les compétences nécessaires pour exercer ses fonctions et, en particulier, ses fonctions d'encadrement), ses besoins de formation et ses projets professionnels.

Le décret précise que les « tableaux d'avancement » sont établis en tenant compte des propositions du chef de service et du compte-rendu des entretiens professionnels (le second critère appliqué pour les avancements est celui des « acquis de l'expérience professionnelle », qui est mesuré à partir du parcours du fonctionnaire et des postes qu'il a occupés) et que les modulations applicables aux primes liées à la valeur professionnelle sont appliquées par le chef de service au vu du compte rendu de l'entretien professionnel. Celui-ci a donc d'importantes conséquences pour l'agent.

Décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat, extraits

Art. 2. – Le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu. Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct.

La date de cet entretien est fixée par le supérieur hiérarchique direct et communiquée au fonctionnaire au moins huit jours à l'avance.

Art. 3. – L'entretien professionnel porte principalement sur :

1° Les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire eu égard aux objectifs qui lui ont été assignés et aux conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève ;

2° Les objectifs assignés au fonctionnaire pour l'année à venir et les perspectives d'amélioration de ses résultats professionnels, compte tenu, le cas échéant, des perspectives d'évolution des conditions d'organisation et de fonctionnement du service ;

3° La manière de servir du fonctionnaire ;

4° Les acquis de son expérience professionnelle ;

5° Le cas échéant, la manière dont il exerce les fonctions d'encadrement qui lui ont été confiées ;

6° Les besoins de formation du fonctionnaire eu égard, notamment, aux missions qui lui sont imparties, aux compétences qu'il doit acquérir et à son projet professionnel ;

7° Ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité (...)

Des préoccupations de forme et de procédure

En rédigeant le texte du décret relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des agents, les pouvoirs publics ont clairement voulu éviter toute critique portant sur l'arbitraire de la

procédure : l'entretien obéit à des conditions de forme précises et les droits de l'agent sont minutieusement énumérés.

- Ainsi, la date de l'entretien doit être communiquée à l'agent 8 jour à l'avance, pour lui laisser le temps de s'y préparer. Au niveau de chaque ministère, un arrêté, pris après consultation des représentants du personnel, fixe les modalités d'organisation de l'entretien, le contenu du compte-rendu et les critères sur lesquels sera évaluée la « manière de servir ». De fait, les compte rendus sont marqués par la sobriété : l'appréciation finale est rédigée mais les résultats obtenus et les compétences sont mesurées le plus souvent à l'aide de croix dans des tableaux (« acquis », « partiellement acquis », maîtrisés »...). Quant aux critères, le guide du ministère de la Fonction publique recommande d'évaluer la qualité du travail, les qualités relationnelles, l'implication personnelle et le sens du service public (qui recouvrent la disponibilité et la qualité des échanges avec les usagers mais aussi l'adhésion aux valeurs). Cependant, au-delà de la mesure des résultats obtenus, de la bonne gestion du travail et de l'implication (qui apparaissent comme des mesures « objectives »), le guide de la fonction publique demande également de mesurer « la capacité d'adaptation » et « la réactivité » qui relèvent de compétences comportementales différentes et sans doute plus difficiles à évaluer.

- Les droits de l'agent sont minutieusement précisés : il reçoit le compte rendu signé de son responsable et peut y apposer des observations. Celui-ci est ensuite visé par le chef de service qui, lui aussi, peut apposer des observations. L'agent dispose d'un droit de recours gracieux, dans un délai de 15 jours francs, auprès du N+ 2, qui lui-même doit répondre dans un délai de 15 jours francs favorablement (le compte rendu est modifié) ou non : l'agent a alors un nouveau délai pour saisir la CAP qui instruit sa demande et se prononce. Si l'administration maintient sa position, la possibilité s'ouvre d'un recours contentieux.

Les enjeux et les conditions de réussite

Les ministères et les collectivités ont élaboré des guides de l'entretien professionnel où sont prodigués des conseils pour réussir l'entretien. Les enjeux portent sur l'établissement d'un bilan partagé (tant sur l'année de l'agent que sur le fonctionnement du service), ce qui n'est pas si aisé, la vérification de la bonne adéquation entre l'agent et l'emploi, la capacité de chacun à exprimer les difficultés rencontrées, la formalisation aussi d'un accord sur l'avenir proche (les objectifs de l'année, les solutions apportées aux difficultés) ou plus lointain (les perspectives professionnelles).

Les conditions de réussite sont la préparation de l'entretien (les questions à aborder et les termes à utiliser sont, de part et d'autre, à choisir avec soin : un équilibre est à trouver entre la franchise et le respect de la personne), la disponibilité du cadre lors de l'entretien, sa capacité d'écoute (surtout lorsque l'agent explique pourquoi il n'a pas atteint ses objectifs ou expose des difficultés), sans doute aussi le refus de se limiter à un diagnostic sans faire de propositions. Les guides insistent beaucoup aussi sur l'objectivité (c'est le travail qui est évalué, pas la personne), le réalisme de l'entretien, la fixation d'objectifs atteignables et mesurables, enfin la clarté du compte rendu qui permette un jugement. Les formulaires de compte-rendu vont, de fait, dans le sens de la netteté.

Quel bilan de l'entretien professionnel ?

- Certaines organisations syndicales n'ont pas complètement désarmé sur la procédure d'évaluation : des débats ont encore eu lieu sur son équité lors de la discussion du protocole

PPCR de 2015. Toutefois, les enquêtes montrent qu'elle est plutôt bien acceptée par les agents même si l'enquête « Conditions de travail » (réalisée en 2013 par le ministère du travail et intégrant les fonctionnaires) indique que 30 % des agents publics jugent que la personne qui est en charge d'évaluer leur travail le connaît mal ;

- La réforme de l'évaluation a longtemps été inachevée dans la FPE : la procédure ne s'est alors pas appliquée aux enseignants (40 % des fonctionnaires d'Etat) et le dispositif traditionnel (par inspection) a été maintenu jusqu'en 2016-2017. La mise en place du protocole PPCR a permis une reprise du dossier : l'évaluation des enseignants a été modifiée depuis la rentrée 2017. Trois « rendez-vous de carrière » sont désormais assurés, dans le second degré, par l'inspecteur et le chef d'établissement, à échéance connue (à des moments où l'enseignant a déjà avancé dans sa carrière et peut prendre du recul sur ses acquis) pour évaluer la maîtrise des savoirs disciplinaires et techniques et la capacité de travail collectif avec l'équipe pédagogique, les familles et les élèves, sur le fondement de critères établis nationalement¹ qui correspondent au « référentiel » du métier. Il existe des ressemblances avec le processus d'évaluation de 2010 applicable aux autres fonctionnaires (cadrage de l'entretien, grille d'évaluation, recours) et des différences (l'enseignant établit un bilan professionnel, les critères sont nationaux, une inspection a lieu, il y a dans le second degré deux entretiens d'évaluation parallèles, avec l'inspecteur et le chef d'établissement, sur des critères en partie communs et en partie différents). En outre, les conséquences sur la progression de carrière sont limitées, avec une accélération ponctuelle d'un an possible lors des deux premiers rendez-vous et, pour le dernier, l'étude du passage au grade « hors-classe ».

- Les apports de l'évaluation individuelle sont nombreux :

- L'entretien permet de sortir de l'implicite, tant sur le travail demandé que sur les projets : de très nombreux agents n'avaient pas avant la mise en place des procédures d'évaluation de fiche de poste et il a été nécessaire d'en rédiger ;
- Il permet d'étayer l'appréciation de la valeur professionnelle, de la personnaliser, même si l'ancienneté a gardé du poids. L'évaluation ne se réduit pas à une note « brute », faiblement justifiée.
- Il tient compte à la fois des résultats et des compétences personnelles,
- Il permet le face-à-face, parfois un engagement sur l'avenir, en tout cas un échange personnel. L'esquive n'est plus la dominante (on évoque les difficultés du service) ; les cadres se sont affirmés en tant que tels : ils ont compris que leur métier dépassait leurs compétences techniques ;
- L'entretien est tourné vers un bilan mais aussi vers une amélioration : les objectifs donnés à l'agent sont en lien avec ceux du service et obligent donc à définir ceux-ci ;
- L'entretien valorise l'agent, même si des exigences sont exprimées : son travail a du prix puisque l'on y consacre un échange.

- Les risques ou les limites de l'exercice sont tout aussi certains :

¹ Décret du 5 mai 2017 modifiant le statut particulier des personnels enseignants et d'éducation du ministère de l'Éducation nationale et arrêté du 5 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du rendez-vous de carrière de corps des personnels enseignants, d'éducation et de psychologues du ministère de l'Éducation nationale.

- L'appréciation est individualisée alors que le travail est une entreprise collective,
- L'évaluation des compétences peut être intrusive, déstabilisante,
- L'échange est parfois difficile à établir, dans une procédure où chacun n'est qu'apparemment dans une position d'égalité et qui, par définition, traduit un pouvoir hiérarchique.
- Parfois le processus reste formel,
- Souvent, en pratique, le long terme est sacrifié (notamment les besoins de formation ou les perspectives professionnelles),
- Enfin (la limite est importante), l'entretien d'évaluation ne peut être pleinement réussi que si des relations d'estime et de confiance existent entre l'évalué et l'évaluateur,

Au final, l'entretien d'évaluation est un exercice exigeant. De nombreux experts estiment de ce fait que l'évaluation doit rester modeste et que les résultats doivent être utilisés avec discernement. Son vrai prix, c'est l'échange et il reste nécessaire mais difficile sur cette base de comparer et de classer les personnes. Force est de constater au demeurant qu'il n'existe aucune étude qualitative sur la manière dont le dispositif est appliqué : il serait pourtant possible d'évaluer la satisfaction des personnes qui y participent et les difficultés rencontrées, de mesurer le caractère « discriminant » ou au contraire général des appréciations apportées, de mesurer enfin le poids du compte rendu dans les décisions d'avancement. La fonction publique a le mérite de définir des réformes mais plus rarement de les évaluer.