



EHESP

Attaché d'Administration Hospitalière

Promotion : **2013**

Date du Jury : **Décembre 2013**

**Le système de notation des
fonctionnaires hospitaliers :
un dispositif en mutation ?**

Julie FIORANCIO

Remerciements

J'ai été particulièrement bien accueillie au sein du Pôle d'Activités Médicales de Médecine du Centre Hospitalier Lyon Sud (Hospices Civils de Lyon), pendant toute la durée de mes stages en tant qu'Attachée d'Administration Hospitalière.

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont entourée pour leur disponibilité et pour avoir fait en sorte que ces trois périodes d'immersion professionnelle se déroulent de la meilleure manière possible.

Je remercie tout spécialement mon maître de stage, Madame Viviane CATHERIN, Attachée d'Administration Hospitalière – Cadre administrative du Pôle de Médecine – pour la disponibilité dont elle a fait preuve, les recommandations et les conseils avisés qu'elle m'a prodigués tout au long de mon stage et de la réalisation de ce mémoire. J'ai beaucoup appris grâce à son accompagnement et sa riche expérience.

Je remercie chaleureusement Monsieur Yves SERVANT, Directeur Général du Centre Hospitalier Lyon Sud, et toute l'équipe de direction, pour avoir accepté de m'accueillir au sein de leur établissement.

Je remercie également l'ensemble de l'équipe de direction du Pôle de Médecine, et notamment Monsieur Jean-Claude TEOLI, Directeur référent du Pôle, Mesdames Christiane BERT et Christine BRECHARD, Cadres supérieures du Pôle, et Monsieur le Professeur Charles THIVOLET, Chef de Pôle, pour les moments qu'ils m'ont accordés, les échanges auxquels ils m'ont permis d'assister et leurs judicieux conseils.

Je remercie ensuite tous les professionnels rencontrés ou interrogés dans le cadre de la réalisation de ce mémoire pour le temps qu'ils ont bien voulu me consacrer, leur aide précieuse et leurs explications qui m'ont permis de comprendre rapidement le fonctionnement des différents services hospitaliers, d'avoir des éclairages précis sur le thème de ce mémoire et de m'intégrer de la meilleure manière possible.

Enfin, je remercie les personnes qui ont bien voulu relire ce mémoire pour leurs conseils avisés.

Sommaire

Introduction	1
1 Le système de notation des fonctionnaires hospitaliers	5
1.1 L'évolution du système de notation des fonctionnaires	5
1.1.1 La mise en place d'une procédure officielle de notation par la loi du 19 octobre 1946.....	5
1.1.2 L'impact du statut général de la Fonction publique défini par les lois Le Pors sur la procédure de notation	7
1.1.3 Les nouvelles orientations des années 2000 : vers une procédure d'évaluation au moyen d'un entretien professionnel.....	9
1.2 La distinction juridique entre la notation et l'entretien professionnel	10
1.2.1 Le régime juridique de la procédure de notation	10
1.2.2 Le régime juridique de la procédure d'évaluation par entretien professionnel	12
1.3 La mise en œuvre du système d'évaluation au sein de la Fonction publique hospitalière	14
1.3.1 La définition de la procédure de notation par la loi du 9 janvier 1986	15
1.3.2 L'application de l'expérimentation définie par la loi du 2 février 2007	15
2 L'organisation de la procédure d'évaluation au sein des Hospices Civils de Lyon	17
2.1 La mise en place de la procédure de notation et la réalisation des entretiens	17
2.1.1 Le calendrier de la procédure de notation	17
2.1.2 L'application de la notation au sein du CHLS	19
2.1.3 L'entretien d'évaluation au sein du CHLS	21
2.2 Les points forts du système actuel de notation	23
2.2.1 Un enjeu de pouvoir pour les syndicats.....	23
2.2.2 Un outil essentiel pour la gestion individuelle des carrières.....	24
2.3 Les limites du système actuel de notation	26
2.3.1 Une notation évolutive en fonction de l'ancienneté plutôt qu'en fonction de la valeur professionnelle des agents	26
2.3.2 Un entretien annuel non révélateur d'une évaluation continue	28

3 Les évolutions possibles du système de notation des fonctionnaires hospitaliers.....	31
3.1 La généralisation de la procédure d'entretien professionnel	31
3.1.1 Le bilan de la mise en place de l'entretien professionnel au sein de la Fonction publique d'Etat.....	32
3.1.2 Les problématiques posées par la suppression de la note chiffrée et l'adoption de l'entretien professionnel au sein de la FPH.....	34
3.1.3 Les points forts de l'application de l'entretien professionnel au sein de la FPH	35
3.2 L'indispensable articulation de la notation avec le plan de formation	36
3.2.1 Le principe du plan de formation	37
3.2.2 La préparation du plan de formation aux HCL : une démarche étroitement liée aux entretiens de notation	38
3.2.3 L'obligation de suivre une des actions du plan de formation : la recherche de l'amélioration des pratiques	39
3.3 L'intérêt d'une évaluation collective des fonctionnaires d'un service	41
3.3.1 Le principe de l'évaluation collective.....	41
3.3.2 Les difficultés liées à l'adoption de l'évaluation collective	42
3.3.3 Les points forts de l'évaluation collective.....	44
Conclusion	47
Bibliographie.....	49
Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

AAH.....	Attaché d'Administration Hospitalière
ACH	Adjoint des Cadres Hospitaliers
AMA	Assistante Médico-Administrative
ANFH	Association Nationale pour la Formation permanente du personnel Hospitalier
ARS.....	Agence Régionale de Santé
CAP.....	Commission Administrative Paritaire
CHLS	Centre Hospitalier Lyon Sud
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CTE.....	Comité Technique d'Etablissement
DGAFP.....	Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique
DIF	Droit Individuel à la Formation
DP	Direction du Personnel
DPAS	Direction du Personnel et des Affaires Sociales
DPC	Développement Professionnel Continu
FPE	Fonction Publique d'Etat
FPH.....	Fonction Publique Hospitalière
HCL.....	Hospices Civils de Lyon
HPST	Loi Hôpital, Patients, Santé, Territoires
PAM	Pôle d'Activités Médicales
VAE.....	Validation des Acquis de l'Expérience

Introduction

Les modalités de la procédure de notation des fonctionnaires font partie des thèmes privilégiés et récurrents de la modernisation du service public.

Le système de notation concerne les fonctionnaires stagiaires et titulaires, ainsi que les agents contractuels de la Fonction publique. Les fonctionnaires sont soumis à cette procédure de façon annuelle. Elle peut être plus fréquente pour les contractuels. Dans tous les cas, la notation présente un caractère individuel. Elle est constituée de deux éléments qui sont indivisibles : une note chiffrée et une appréciation générale. Elle est considérée comme reflétant la valeur professionnelle des fonctionnaires. Le pouvoir de notation appartient au Directeur de l'établissement. Le supérieur hiérarchique de l'agent noté donne ses appréciations. Le Directeur conclut avec une appréciation générale.

Si la procédure de notation se présente comme un système d'appréciation de la valeur professionnelle du fonctionnaire, en pratique, la note s'inscrit le plus souvent en continuité avec celle de l'année précédente. Elle est généralement fixée en valeur globale, puis répartie entre les différents critères d'appréciation. Le système de notation suit donc une logique de progression qui n'est remise en question que dans quelques cas : sanction disciplinaire, incident sérieux de parcours, promotion avec changement de corps... La note et les appréciations sont communiquées aux fonctionnaires et aux Commissions Administratives Paritaires (CAP). L'intéressé peut demander la révision de sa note ou de son appréciation à cette Commission. La notation influe sur la carrière des fonctionnaires : des avancements d'échelon, de grade, ou des répercussions sur la rémunération peuvent, en effet, résulter de cette procédure.

La loi de modernisation de la Fonction publique du 2 février 2007¹ a prévu la possibilité d'une expérimentation de la procédure d'évaluation au moyen d'un entretien professionnel pour tous les corps de la Fonction publique pour les années 2007, 2008 et 2009. Cette loi semble ainsi remettre en cause le système de notation comme unique mode d'évaluation de la valeur professionnelle des agents. Dans le cadre de la nouvelle procédure, l'entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent. Ce système nécessite un important effort en matière de formation des personnels d'encadrement. Les dispositions relatives à la notation cessent d'être applicables. Il s'agit d'effectuer un bilan de l'année écoulée et de fixer de nouveaux objectifs pour l'année à venir. Le système d'entretien professionnel se veut ainsi plus représentatif de la valeur professionnelle, qui ne dépend plus exclusivement de l'ancienneté de l'agent, mais associe désormais ancienneté et amélioration des compétences tout au long de la vie professionnelle.

¹ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la Fonction publique.

Les différentes administrations soumises à l'application du statut général de la Fonction publique doivent donc assurer la mise en place de procédures pour évaluer la valeur professionnelle des fonctionnaires. Ainsi, les établissements publics de santé, relevant du Titre IV du statut général, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Hospitalière (FPH), sont soumis au principe de notation de leurs agents en vertu de l'article 65 de ce statut : *« Le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires dans les conditions définies à l'article 17 du Titre Ier du statut général est exercé par l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis du ou des supérieurs hiérarchiques directs. Les Commissions Administratives Paritaires ont connaissance des notes et appréciations ; à la demande de l'intéressé, elles peuvent en proposer la révision. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »*

En vertu des textes, c'est donc l'autorité investie du pouvoir de nomination au sein de l'établissement de santé d'appartenance du fonctionnaire, à la date du 30 juin de l'année en cours, qui est compétente pour fixer la note. L'avis du ou des supérieurs hiérarchiques directs de l'agent noté est requis. Le Cadre de direction peut également attribuer une note provisoire. A ce titre, et en tant que personnel d'encadrement à l'hôpital, l'Attaché d'Administration Hospitalière (AAH) joue un rôle dans la procédure de notation des agents de catégories B et C, tels que les Adjoints des Cadres Hospitaliers (ACH), les Assistantes Médico-Administratives (AMA) ou les Adjoints Administratifs par exemple. L'AAH bénéficie de la connaissance de l'équipe qu'il encadre, ce qui est un réel avantage dans l'attribution de la note et de l'appréciation, qui mesurent la valeur professionnelle des agents. Cependant, il se heurte aussi à une procédure très liée à la notion de carrière du fonctionnaire, et donc à la valeur de l'ancienneté, qui implique un système de notation quasi-automatique, avec la progression régulière de la note de l'agent au cours de sa carrière.

Face à cela, une des missions essentielles qui incombe à l'Attaché, en tant que cadre d'un service, est d'assurer la motivation de ses agents ainsi que le développement de leurs compétences tout au long de leur vie professionnelle. Ainsi, tous les ans, au moment de la notation, l'AAH, mais aussi les différents personnels d'encadrement, se posent la question de savoir comment la procédure de notation peut être associée avec un système d'amélioration des compétences des fonctionnaires.

Aujourd'hui, le système de note chiffrée est de plus en plus contesté en raison du caractère continu de la note et des règles rigides qui entourent sa détermination. Les réformes successives tendent à s'orienter vers la mise en place d'une évaluation individuelle, plus qualitative, de la valeur professionnelle des fonctionnaires.

Cependant, l'entretien annuel et formaliste est lui aussi décrié car il ne se prête pas à une évaluation constructive et stimulante pour les agents. Le poids des habitudes et la peur du conflit conduisent souvent les chefs de service à renoncer à une évaluation plus sincère des fonctionnaires. De plus, ce système de progression à l'ancienneté est démotivant pour les agents, qui ne voient pas leurs efforts récompensés et qui peuvent se cantonner à l'exécution simplement correcte de leur travail plutôt que de chercher à développer au mieux leur potentiel et leurs compétences.

Nous pouvons donc nous demander si le système actuel de notation des fonctionnaires, de façon générale, et des fonctionnaires hospitaliers, de manière plus précise, ne doit pas encore évoluer pour dépasser les limites qu'il semble avoir aujourd'hui atteintes.

Ainsi, la question centrale autour de laquelle nous axerons la réflexion de ce mémoire est celle de savoir :

Quels sont les freins et leviers de la procédure actuelle de notation des fonctionnaires hospitaliers dans une perspective d'amélioration de leurs compétences ?

J'ai réalisé mon stage professionnel au sein du Centre Hospitalier Lyon Sud (CHLS), qui fait partie des Hospices Civils de Lyon (HCL). Les Hospices Civils de Lyon, créés en 1802, sont un établissement public de santé. Ils constituent le deuxième Centre Hospitalier Universitaire (CHU) de France avec plus de 22 000 professionnels. Ils sont composés de quatorze établissements pluridisciplinaires organisés en six groupements : le groupement hospitalier nord, le groupement hospitalier est, le groupement hospitalier Edouard Herriot, le groupement hospitalier de gériatrie, le groupement hospitalier sud et l'hôpital Renée Sabran.

Ce découpage particulier implique une organisation originale qui superpose les degrés hiérarchiques et engendre un organigramme complexe, avec des Directions centrales, localisées au Siège des HCL et des Directions locales, au sein de chaque groupement (cf. ANNEXE 1).

Le CHLS résulte, pour sa part, de la fusion de deux anciens établissements hospitaliers (l'hôpital Jules Courmont et l'hôpital Sainte-Eugénie) en 1979. Il s'est depuis étendu avec l'ouverture de nouveaux pavillons. Le CHLS comprend 763 lits d'hospitalisation complète, 140 lits d'hôpital de jour, 114 lits d'hôpital de semaine et 4 places d'orthogénie. Il regroupe l'ensemble des spécialités médicales et chirurgicales. L'établissement est divisé en quatre Pôles d'Activités Médicales (PAM) : le PAM des Urgences, le PAM de Chirurgie, le PAM de Rééducation et Réadaptation Fonctionnelle et le PAM de Médecine.

Mon stage s'est déroulé auprès de l'AAH du PAM de Médecine. Il m'a paru intéressant de me pencher sur l'analyse du système de notation auprès de l'ensemble des agents du Pôle. En effet, le PAM de Médecine comptabilise plus de 800 équivalents temps plein en matière de personnel administratif et soignant. Avec un total de 358 lits d'hospitalisation complète, 94 lits d'hôpital de jour et 72 lits d'hôpital de semaine, le PAM de Médecine peut à lui seul être comparé à un établissement de santé de taille déjà moyenne. La population des agents soumis à la notation était donc suffisamment nombreuse et représentative des personnels hospitaliers : Adjoint Administratifs, Assistants Médico-Administratifs, Adjoint des Cadres Hospitaliers, Aides-soignants, Infirmiers, Cadres administratifs et soignants, Directeur référent du Pôle... Pour compléter mon étude, j'ai aussi rencontré des personnes ressources, telles que l'Attaché de la Direction des Ressources Humaines et les Attachés des différentes directions fonctionnelles, les Cadres soignants de plusieurs services, ou encore les Cadres supérieures du PAM. J'ai choisi d'orienter mon étude uniquement sur les modalités de notation des fonctionnaires titulaires et d'écarter les contractuels.

Ce mémoire présentera une réflexion sur les systèmes de notation et d'évaluation des fonctionnaires en vigueur, sur les enjeux d'un changement et sur les perspectives d'évolution susceptibles d'être mises en place. La problématique retenue est le résultat d'une concertation avec l'AAH et le Directeur référent du Pôle de Médecine du CHLS. Nous avons décidé d'orienter la réflexion sur un sujet large et général, partagé par tous les établissements de santé, mais aussi par tous les Attachés, quel que soit leur secteur de compétences. Les outils méthodologiques mobilisés, dans le cadre d'une approche qualitative sur le sujet, ont été : une importante recherche bibliographique, afin de regrouper les données juridiques et littéraires sur le sujet ; des périodes d'observation directe des entretiens de notation sur le terrain ; des enquêtes par entretiens semi-directifs, auprès des Cadres, administratifs et soignants, et des représentants du personnel, afin de recueillir leurs impressions, leurs avis et leur ressenti sur les procédures actuellement en cours (Cf. ANNEXE 2).

La première partie sera fondée sur des éléments juridiques qui permettent de fixer l'évolution du cadre théorique du système de notation et de le définir tel qu'il s'applique aujourd'hui dans la Fonction publique hospitalière. La deuxième partie présentera l'application de la procédure de notation au sein des Hospices Civils de Lyon, les points forts et les points faibles rencontrés par les acteurs de terrain – les notateurs – dans l'exercice de cette mission. Pour cela, le mémoire se basera sur l'étude réalisée au sein du PAM de Médecine. Enfin, la troisième partie sera consacrée aux pistes à développer pour pallier les insuffisances du système actuel, à leur applicabilité possible et leurs limites ainsi qu'aux sentiments des Cadres envers ces nouvelles perspectives.

1 Le système de notation des fonctionnaires hospitaliers

Le système de notation des fonctionnaires hospitaliers repose aujourd'hui sur les lois Le Pors qui fixent le statut général de la Fonction publique. Il est le résultat d'un long processus, qui n'est pas tout à fait abouti puisque des réformes récentes suggèrent encore de rénover le système en s'orientant vers une procédure plus qualitative : l'évaluation par entretien professionnel. Dans cette première partie, nous étudierons donc la notation et l'évaluation des fonctionnaires, d'une manière large et théorique. Nous verrons tout d'abord quels ont été les différents textes fondateurs de la notation et de l'évaluation des fonctionnaires (1.1), avant de nous pencher sur la distinction juridique des deux procédures (1.2). Enfin, nous nous attarderons sur l'application de la notation au sein de la Fonction publique hospitalière (1.3).

1.1 L'évolution du système de notation des fonctionnaires

La première procédure de notation des agents de la Fonction publique a été instaurée par la loi du 19 octobre 1946 (1.1.1). Cette loi fixe un régime général de notation fondé sur deux critères : une note chiffrée et une appréciation générale. Cependant, ce régime s'est rapidement révélé trop lourd et trop complexe à mettre en œuvre et a nécessité plusieurs adaptations. Le statut général de la Fonction publique, tel que mis en place par les lois de 1983, 1984 et 1986, rend possible une réforme en profondeur de la notation (1.1.2). Cependant, faute de décret d'application satisfaisant, ces lois resteront, dans un premier temps, sans effet notable. C'est finalement au cours des années 2000 que seront prises les premières orientations innovantes consistant à élaborer un système moins complexe, moins procédural, à la recherche d'une évaluation plus qualitative de la valeur professionnelle des fonctionnaires (1.1.3).

1.1.1 La mise en place d'une procédure officielle de notation par la loi du 19 octobre 1946

La Fonction publique trouve ses origines sous l'Ancien Régime. Il s'agit alors des personnes qui travaillent au service de la Monarchie française et des employés des villes. Les missions concernées sont majoritairement confiées à des Officiers – qui occupent des postes héréditaires, transmis de génération en génération – ou à des Commissaires, qui sont nommés par le Roi. Les règles dans lesquelles travaillent ces employés préfigurent la Fonction publique moderne : recrutement en fonction d'un concours qui permet de révéler les aptitudes de chacun, soumission à diverses obligations (telles que la résidence ou la ponctualité) et bénéfice de conditions de rémunération et d'avancement précises. A cette époque, c'est donc le Roi qui exerce son ascendant sur les personnels qui travaillent

en tant que représentants de l'Etat. Il juge leur manière de servir et leur accorde ses grâces ou les révoque en fonction de son degré de satisfaction par rapport à leurs prestations.

A la Révolution, les privilèges sont abolis. Le système des offices disparaît. L'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen proclame l'accès aux fonctions publiques sans autre distinction que celle des vertus et des talents. La Fonction publique, telle que nous la connaissons à l'heure actuelle, se met peu à peu en place au cours du XIX^{ème} siècle, avec la constitution progressive des corps divisés en grades ou en classes, même s'il n'existe pas encore de texte général portant statut de l'Administration. La valeur professionnelle des fonctionnaires est alors évaluée par les responsables des différents services qui rédigent une appréciation sur une feuille blanche. Cette appréciation n'est pas nécessairement communiquée aux fonctionnaires, sauf en cas de changement de poste ou de rémunération.

C'est avec la création du premier statut général de la Fonction publique, instauré par la loi du 19 octobre 1946², qu'est mis en place un régime général de notation des fonctionnaires, fondé sur deux critères : une note chiffrée et une appréciation générale. Le législateur souhaitait alors mettre fin à l'empirisme qui régnait dans les administrations. La note était proposée par le supérieur direct de l'agent, en application d'une grille d'évaluation normalisée. Le notateur disposait du critère de l'agent moyen. Sur cette base, la note qu'il attribuait représentait le produit de notes ponctuelles, quantifiant quatorze éléments de comportement du noté, auxquels étaient affectés des coefficients différents. La note individuelle ne devenait définitive et n'était communiquée à l'agent qu'après une péréquation, visant à la mettre en harmonie avec celles d'un collectif. L'objectif poursuivi par la mise en place d'un tel système était de mesurer la performance de l'agent et d'apprécier de manière objective sa valeur professionnelle dans l'exercice de ses fonctions.

L'appréciation générale avait, quant à elle, une visée plus qualitative. Son but était de juger les aptitudes à un changement de poste de l'agent. Alors rédigée selon une forme libre, elle n'était pas communiquée à l'intéressé. Le statut précisait que l'appréciation portée devait être réalisée en l'absence de toute référence à la vie privée, au comportement social ou aux appartenances politiques de l'agent.

Pourtant innovant, ce système est rapidement apparu rigide, lourd et complexe à mettre en œuvre pour les administrations. La logique de modernisation de la gestion de personnel étant présentée par le pouvoir politique comme un enjeu majeur pour la

² Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 portant statut général des fonctionnaires.

réussite de la rénovation du service public, les administrations étaient fortement incitées à innover dans le domaine de l'appréciation de la valeur de leurs agents. Les textes adoptés ultérieurement reflètent donc cette volonté d'atténuer la lourdeur et la complexité du dispositif initial, mais les éléments principaux du mécanisme ont subsisté.

Ainsi, en 1952³, le nombre de critères de comportement à considérer dans le cadre de la note chiffrée est ramené à six. Le Gouvernement adopte des dispositions visant à fixer les modalités de la péréquation des notes. En 1955, le nombre de critères est ramené à quatre et chacun des critères est noté sur cinq points, permettant ainsi l'obtention d'une note sur vingt. La référence au fonctionnaire moyen, qui servait alors de base pour l'application d'une note, est supprimée.

Le décret du 14 février 1959⁴ pose les bases du système actuel de notation. Les notes doivent s'échelonner de 1 à 20 et refléter la valeur professionnelle du fonctionnaire. Ce décret autorise chaque Ministère à fixer les règles qui lui sont applicables en la matière, en l'absence d'une grille de notation absolument générale. Il donne une importance accrue à l'appréciation qualitative délivrée.

Le statut général de la Fonction publique, établi au cours des années 1980 par le Président de la République, François Mitterrand, et par son Ministre de la Fonction publique, Anicet Le Pors, réforme finalement le système de notation.

1.1.2 L'impact du statut général de la Fonction publique défini par les lois Le Pors sur la procédure de notation

Le statut général de la Fonction publique, tel que mis en place par les lois de 1983, 1984 et 1986⁵ rend théoriquement possible une réforme en profondeur de la notation.

L'article 17 du Titre I du statut général de la Fonction publique dispose : « *Les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle leur sont communiquées. Les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation.* »

³ Arrêté du 16 février 1952 relatif aux éléments de notation pour le calcul de la note chiffrée des fonctionnaires.

⁴ Décret n° 59-308 du 14 février 1959 relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires.

⁵ Titre I : Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Titre II : Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la Fonction publique de l'État.

Titre III : Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant disposition statutaires relatives à la Fonction publique territoriale.

Titre IV : Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la Fonction publique hospitalière.

Cet article est repris et décliné dans le statut général de chacune des trois Fonctions publiques. Ainsi, l'article 55 du Titre II, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique d'Etat (FPE) prévoit : « *Le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires dans les conditions définies à l'article 17 du titre Ier du statut général est exercé par le chef de service. Les commissions administratives paritaires ont connaissance des notes et appréciations ; à la demande de l'intéressé, elles peuvent proposer la révision de la notation.* » L'article 76 du Titre III, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale dispose : « *Le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires dans les conditions définies à l'article 17 du titre Ier du statut général est exercé par l'autorité territoriale au vu des propositions du secrétaire général ou du directeur des services de la collectivité ou de l'établissement. Les commissions administratives paritaires ont connaissance des notes et appréciations ; à la demande de l'intéressé, elles peuvent en proposer la révision.* » Enfin, l'article 65 du Titre IV portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique hospitalière prévoit : « *Le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires dans les conditions définies à l'article 17 du titre Ier du statut général est exercé par l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis du ou des supérieurs hiérarchiques directs. Les commissions administratives paritaires ont connaissance des notes et appréciations ; à la demande de l'intéressé, elles peuvent en proposer la révision.* »

En 1990, un projet de décret d'application est élaboré. Il autorise les administrations à renoncer à l'annualité et au caractère chiffré de la notation. Il prévoit également une grille d'évaluation plus moderne et un système davantage axé sur le mérite par l'application des réductions d'ancienneté à un nombre restreint de bénéficiaires. Cependant, ce projet de décret se heurte aux réticences des organisations syndicales. En effet, de manière symbolique, la notation est étroitement associée au statut général de la Fonction publique. Sa remise en cause représente ainsi, aux yeux de nombreux fonctionnaires, le point de départ de l'abandon progressif de la référence statutaire. De plus, le changement de gouvernement en 1991 annule définitivement l'adoption de ce projet de décret.

Suite à cette tentative, le document préparatoire à la réforme de l'Etat – le rapport Picq de 1994⁶ – propose de concevoir et d'organiser des procédures d'évaluation fondées sur des formations spécifiques ou des guides d'entretien à l'usage de la hiérarchie. Le rapport préconise un entretien individuel approfondi avec le supérieur hiérarchique direct de l'agent, l'objectif étant « *d'examiner la réalisation des objectifs de l'année écoulée, de les*

⁶ Rapport Picq (mai 1994). « L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde. »

ajuster pour arrêter ceux de l'année à venir, de négocier les moyens nécessaires (formation notamment) »⁷ ainsi que de réfléchir aux perspectives de carrière de l'agent.

Les pistes proposées par ce rapport ne commenceront à prendre progressivement forme qu'à partir des années 2000.

1.1.3 Les nouvelles orientations des années 2000 : vers une procédure d'évaluation au moyen d'un entretien professionnel

C'est au cours des années 2000 que les pouvoirs publics orientent vraiment leur réflexion vers la mise en place d'un entretien individuel annuel remplaçant le système de notation chiffrée. Ces réflexions aboutissent à la mise en place d'une expérimentation de la procédure d'évaluation par entretien professionnel dans l'ensemble des administrations.

Le décret du 29 avril 2002⁸ introduit l'entretien d'évaluation comme complément indispensable à la procédure de notation pour l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires.

En 2007 et en 2009, deux lois successives⁹ introduisent une possibilité d'expérimentation de la procédure d'évaluation, sans recours à la note chiffrée, pour tous les corps de la Fonction publique, au titre des années 2007 à 2009 puis 2010 et 2011. Les lois pointent l'insuffisance de la note chiffrée pour révéler la valeur professionnelle des fonctionnaires et prônent une approche plus qualitative de l'évaluation dans la Fonction publique, axée sur un entretien qui se présente comme un temps d'échange entre l'agent et son supérieur hiérarchique direct. Il s'agit de réaliser un bilan de l'année écoulée et de mettre en place de nouveaux objectifs à atteindre pour l'année à venir. L'entretien est formalisé par une fiche d'appréciations écrites.

Les lois prévoient également une généralisation de ce dispositif à la Fonction publique d'Etat pour l'année 2012. En effet, un décret en date du 30 juillet 2010¹⁰ abroge celui du 29 avril 2002. Il prévoit la suppression de la notation chiffrée des agents de la FPE, au profit du seul entretien d'évaluation annuel à compter du 1^{er} janvier 2012.

Il convient donc d'examiner, au vu de ces innovations, quelles sont les différences principales entre l'évaluation réalisée par une note chiffrée et l'évaluation accomplie par un entretien professionnel.

⁷ Rapport Picq (mai 1994). « L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde. » p. 125

⁸ Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

⁹ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la Fonction publique ; Loi n° 2009-972 du 3 août 2009, relative aux parcours professionnels.

¹⁰ Décret n° 2010-888 du 30 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.

1.2 La distinction juridique entre la notation et l'entretien professionnel

L'évaluation de la valeur professionnelle du fonctionnaire par ses supérieurs hiérarchiques joue un rôle clé dans la Fonction publique dans le domaine de l'avancement de carrière. Si le système de notation traditionnel (note chiffrée attribuée selon des critères précis prévus par arrêté ministériel) est encore largement appliqué, il est peu à peu remplacé par une nouvelle procédure dans les trois Fonctions publiques : l'entretien d'évaluation annuel. La notation et l'évaluation par entretien professionnel poursuivent deux logiques différentes. Ainsi, comme le définit François RANGEON : « *la notation vise à juger des personnes dans le cadre d'une relation hiérarchique et statutaire, alors que l'évaluation suppose la fixation contractuelle des objectifs et a pour objet d'analyser dans quelle mesure et par quels moyens ils peuvent être effectivement atteints* »¹¹. Nous analyserons donc successivement dans cette partie le régime juridique de la procédure de notation (1.2.1) et celui de la procédure d'évaluation (1.2.2).

1.2.1 Le régime juridique de la procédure de notation

Le système de notation concerne les fonctionnaires stagiaires et titulaires, ainsi que les agents contractuels de la Fonction publique. Les fonctionnaires sont soumis à cette procédure de façon annuelle. Elle peut être plus fréquente pour les contractuels. Dans tous les cas, la notation présente un caractère individuel.

L'article 17 du Titre I du statut général de la Fonction publique, l'article 55 du Titre II, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique d'Etat, l'article 76 du Titre III, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale et l'article 65 du Titre IV portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique hospitalière prévoient les modalités relatives à la notation des agents de la Fonction publique.

La notation est un devoir pour le chef de service. Elle est constituée de deux éléments qui sont indivisibles : une note chiffrée et une appréciation générale. Elle est considérée comme reflétant la valeur professionnelle des fonctionnaires. Elle est subordonnée à la présence effective du fonctionnaire au cours de l'année considérée, pendant une durée suffisante. Elle ne concerne donc que l'agent en activité et non celui en situation d'absence ou de congé régulier.

¹¹ RANGEON, F. (1992). « La notation des fonctionnaires en question. » ; Politiques et management public. vol. 10 n° 2, p.195

La note doit être chiffrée. Elle repose sur des critères prédéfinis par arrêté ministériel. Il s'agit de critères qui doivent refléter la valeur professionnelle de l'agent. Ils peuvent porter sur la compétence professionnelle de l'agent – tels que la compétence technique, la capacité d'initiative, ou le comportement en équipe – ou sur le comportement personnel de l'individu : sa présentation générale ou sa ponctualité par exemple. L'autorité investie du pouvoir de notation pourra tenir compte notamment du nombre abusif d'autorisations d'absence demandées, des mérites comparés avec ceux des autres agents, ou encore des difficultés relationnelles avec le reste du personnel. Dans tous les cas, la note ne doit pas faire écho à une sanction disciplinaire : la procédure disciplinaire est, en effet, indépendante de la notation. Une note trop basse constituerait donc une double peine infligée à l'encontre d'un agent fautif.

Le pouvoir de notation appartient au chef de service. La liste des chefs de service disposant de ce pouvoir est fixée par arrêté ministériel. Les administrations ont généralement mis en place leur barème depuis une longue date. L'objectif est d'établir une certaine péréquation des notes entre les membres d'un même corps et d'harmoniser les propositions de notes adressées à l'autorité investie du pouvoir de notation. Une péréquation des notes intervient aussi dans le cadre des réunions des Commissions Administratives Paritaires.

L'appréciation est, quant à elle, faite en deux temps. Le chef de service, supérieur hiérarchique direct de l'agent, complète tout d'abord la note d'un avis général sur la valeur professionnelle du fonctionnaire. Ensuite, c'est le Directeur qui conclut avec une appréciation générale. Les appréciations doivent être en concordance avec la note chiffrée.

La note et les appréciations sont communiquées aux fonctionnaires et aux CAP. L'intéressé peut demander la révision de sa note ou de son appréciation à cette Commission. Le fonctionnaire peut également exercer un recours hiérarchique, ou saisir directement le juge administratif, dans un délai de deux mois après la communication des notes¹², après avis de la CAP, pour contester sa notation¹³. La notation a une influence sur la carrière des fonctionnaires : des avancements d'échelon, de grade, ou des effets sur la rémunération peuvent, ainsi, résulter de la procédure de notation. Il est donc important que le fonctionnaire dispose de moyens adaptés pour répondre aux entraves éventuelles à son avancement.

¹² CE 13 juillet 1966, Guilbert.

¹³ CE 23 novembre 1962, Camara. Admet le recours contre la notation individuelle. Le juge administratif exerce un contrôle minimum qui se limite à la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation entre la manière de servir de l'agent et sa notation.

Face à ce système classique de note chiffrée, une procédure d'évaluation, basée sur un entretien professionnel entre l'agent et son supérieur hiérarchique, se met progressivement en place au sein de l'Administration française.

1.2.2 Le régime juridique de la procédure d'évaluation par entretien professionnel

Le régime d'évaluation concerne traditionnellement les corps de Direction de la Fonction publique hospitalière : Directeurs d'hôpital, Directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social et Directeurs des soins.

En effet, pour ces trois catégories de Directeurs, l'évaluation est réalisée par le Directeur général de l'Agence Régionale de Santé (ARS), après avis du Président de l'Assemblée délibérante. Elle peut aussi être réalisée par l'autorité compétente de l'Etat dans le département, également après avis du Président de l'Assemblée délibérante, pour les Directeurs d'hôpital et les Directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social. Enfin, l'évaluation peut être réalisée par le Directeur de l'établissement pour les Directeurs adjoints et Directeurs des soins.

Toutefois, depuis le début des années 2000, les pouvoirs publics tendent à remettre en cause le système de notation des fonctionnaires pour s'orienter vers une procédure d'évaluation identique à celle concernant les corps de Direction. En 2001, un rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics avait, en effet, alerté les pouvoirs publics à propos du système de notation, estimant que « *l'appréciation générale, ayant parfois dérivé vers des pratiques sémantiques convenues, a progressivement perdu sa valeur de jugement qualitatif objectif* »¹⁴, et que « *la procédure de notation est devenue globalement inefficace, chronophage et souvent hypocrite* »¹⁵.

Suite à l'échec du décret d'application de 1990, qui autorisait les administrations à renoncer à l'annualité et au caractère chiffré de la notation, c'est le décret du 29 avril 2002¹⁶ qui vient fixer les modalités d'application de l'évaluation, de la notation et de l'avancement des fonctionnaires d'Etat. Ce décret introduit la procédure d'entretien d'évaluation, présentée comme complément indispensable à la procédure de notation. L'entretien favorise l'appréciation qualitative de la valeur professionnelle des fonctionnaires.

¹⁴ Rapport d'ensemble du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (1999-2001). La Documentation française. p. 28

¹⁵ Rapport d'ensemble du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (1999-2001). La Documentation française. p. 28

¹⁶ Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002, relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires d'Etat.

En 2006, le Ministre de la Fonction publique de l'époque, Christian Jacob, annonce la fin progressive de la notation chiffrée des fonctionnaires.

La loi de modernisation de la Fonction publique du 2 février 2007¹⁷ prévoit la possibilité d'une expérimentation de la procédure d'évaluation pour tous les corps de la Fonction publique pour les années 2007, 2008 et 2009. La loi du 3 août 2009¹⁸ prolonge l'expérimentation pour les années 2010 et 2011. La loi prévoit également la pérennisation du dispositif et sa généralisation à l'ensemble de la Fonction publique de l'Etat pour l'année 2012. Le Gouvernement doit présenter chaque année au Conseil Supérieur de la Fonction publique hospitalière un bilan de l'expérimentation.

Ces deux textes semblent ainsi remettre en cause le système de notation comme unique mode d'évaluation de la valeur professionnelle des agents.

Dans le cadre de l'évaluation, l'entretien professionnel est conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent. Ce système nécessite un important effort en matière de formation de l'encadrement et du personnel. Les dispositions relatives à la notation cessent d'être applicables. Il s'agit d'effectuer un bilan de l'année écoulée et de fixer de nouveaux objectifs pour l'année à venir. Désormais, le principe de l'évaluation prime et, par dérogation seulement, les statuts particuliers peuvent prévoir le maintien du régime de notation dans la FPE¹⁹.

Un décret, paru au Journal officiel le 30 juillet 2010²⁰, prévoit la suppression de la notation des fonctionnaires d'Etat, au profit d'un entretien d'évaluation annuel. Cet entretien se formalisera par une évaluation écrite, et un compte rendu qui devra être signé par l'agent. Ces dispositions mettent en évidence la diffusion de la contractualisation dans la gestion de la Fonction publique. Le décret abroge celui du 29 avril 2002, à compter du 1^{er} janvier 2012.

Les dérogations au régime général de notation des fonctionnaires sont inscrites aux articles 55 bis du statut de la Fonction publique de l'Etat, 76-1 du statut de la Fonction publique territoriale et 65-1 du statut de la Fonction publique hospitalière : les autorités de l'Etat, territoriales et hospitalières peuvent utiliser, à titre expérimental, un nouveau système d'évaluation basé sur un entretien professionnel.

Ce choix répond aux critiques portées à l'encontre du système de notation, jugé trop formel et tend à rapprocher les méthodes de gestion des ressources humaines de la

¹⁷ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la Fonction publique.

¹⁸ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009, relative aux parcours professionnels.

¹⁹ Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002.

²⁰ Décret n° 2010-888 du 30 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.

Fonction publique de celles du privé. L'entretien individuel veut redonner un vrai rôle à l'employeur public dans l'évaluation de son personnel. L'idée est d'échanger sur les besoins de formation de l'agent, ses perspectives d'évolution et ses idées nouvelles dans ses missions ou pour sa carrière. Les dispositifs réglementaires incitent les chefs de services à mettre en avant le besoin de formation ou encore, à prendre en considération les efforts de mobilité consentis par l'agent. Suite à cet entretien, le supérieur de l'agent pourra faire des propositions en matière d'attribution de primes ou en matière d'avancement. En effet, une bonne évaluation de l'agent doit lui permettre de bénéficier d'un avancement d'échelon à la durée minimale. Une mauvaise évaluation devrait être sanctionnée par un avancement à la durée maximale.

Le système d'évaluation se veut ainsi plus représentatif de la valeur professionnelle de l'agent, qui ne dépend plus exclusivement de son ancienneté, mais associe désormais ancienneté et amélioration des compétences tout au long de la vie. Un « bon agent » devrait ainsi pouvoir être promu à l'échelon supérieur à une échéance plus rapide qu'avec le système de notation.

Les entretiens professionnels sont donc adoptés, nous l'avons vu, au sein de la Fonction publique d'Etat, depuis le décret du 30 juillet 2010. La Fonction publique hospitalière, quant à elle, reste pour l'instant soumise à la procédure de notation traditionnelle. Toutefois, les lois proposant l'expérimentation de l'entretien d'évaluation lui sont également applicables.

1.3 La mise en œuvre du système d'évaluation au sein de la Fonction publique hospitalière

Les règles de la notation des fonctionnaires hospitaliers sont, pour l'essentiel, fixées par un arrêté du 6 mai 1959²¹, et par l'article 65 du Titre IV du statut général de la Fonction publique (1.3.1). La procédure suit les règles générales applicables également dans les autres Fonctions publiques. La distinction apparaît avec l'identification du notateur qui est le Directeur de l'établissement. Comme c'est aussi le cas dans la Fonction publique d'Etat et dans la Fonction publique territoriale, la loi du 2 février 2007 autorise les établissements de santé à expérimenter une procédure d'évaluation de leurs agents au titre des années 2007, 2008 et 2009. Cette expérimentation a été prolongée au titre des années 2011, 2012 et 2013 par la loi du 3 août 2009 (1.3.2).

²¹ Arrêté du 6 mai 1959 relatif à la notation du personnel des établissements d'hospitalisation, de soins et de cure publics.

1.3.1 La définition de la procédure de notation par la loi du 9 janvier 1986

Les règles de la notation des fonctionnaires hospitaliers sont, pour l'essentiel, fixées par l'article 65 du Titre IV du statut général de la Fonction publique, et par l'arrêté du 6 mai 1959.

Le pouvoir de notation appartient au Directeur de l'établissement. Il fixe la note définitive, mais, dans les établissements de plus de 1000 lits, il peut accorder une délégation aux Cadres supérieurs pour attribuer une note provisoire aux fonctionnaires placés sous leur autorité. La note reste soumise à la sanction finale du Directeur.

La notation est établie sur la base de cinq critères, variables selon les personnels. Ces critères sont énumérés à l'article 1 de l'arrêté de 1959 pour chaque catégorie d'agents soumis à notation. Le Directeur fixe pour chaque critère une note selon un barème allant de 0 à 5, où 0 qualifie l'agent de « mauvais » et 5 récompense un agent « exceptionnel ». La note chiffrée est alors fixée sur un total de 25. Le Directeur émet également une appréciation littéraire sur les mérites de l'agent pour chaque critère, ainsi qu'une appréciation globale.

Le fonctionnaire hospitalier mécontent de sa notation peut, dans un premier temps, exercer un recours gracieux auprès de l'autorité qui l'a noté. Il a également la possibilité, s'il n'est pas satisfait du résultat de son recours, de saisir la CAP dont il relève, qui pourra proposer une révision de sa note.

Depuis 2007, les établissements de santé qui le souhaitent peuvent s'engager dans une procédure d'expérimentation de l'entretien individuel d'évaluation.

1.3.2 L'application de l'expérimentation définie par la loi du 2 février 2007

La loi du 2 février 2007²² ainsi que la loi du 3 août 2009²³ sont applicables aux établissements hospitaliers. Elles sont déclinées par le décret d'application du 29 septembre 2010²⁴ : au titre des années 2007-2009 puis 2011-2013, les établissements de santé peuvent être autorisés, à titre expérimental, à se fonder sur un entretien professionnel pour apprécier la valeur professionnelle des agents. Ces textes prévoient, en effet, que, sur décision du Directeur, après avis du Comité Technique d'Etablissement (CTE), les fonctionnaires et les agents contractuels à durée indéterminée peuvent faire

²² Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la Fonction publique.

²³ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009, relative aux parcours professionnels.

²⁴ Décret n° 2010-1153 du 29 septembre 2010 relatif à l'expérimentation de l'évaluation professionnelle dans la Fonction publique hospitalière.

l'objet, à titre expérimental, d'une évaluation ayant pour but d'apprécier leur valeur professionnelle. Ces dispositions ne concernent toutefois pas les personnels de direction puisque leur évaluation est réalisée par le Directeur général de l'ARS ou par l'autorité compétente de l'Etat dans le département pour les Directeurs d'hôpital et les Directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social, et par le Directeur de l'établissement pour les Directeurs adjoints et Directeurs des soins.

L'expérimentation autorisée par les lois de 2007 et 2009 prévoit que l'entretien professionnel soit conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent. L'entretien porte principalement sur les résultats professionnels obtenus par l'agent eu égard aux objectifs qui lui avaient été fixés et eu égard aux conditions d'organisation et de fonctionnement de la structure dont il relève. La deuxième partie de l'entretien porte sur les objectifs futurs, fixés à l'agent pour l'année à venir et sur les perspectives d'amélioration de ses résultats professionnels. Doivent être prises en compte les perspectives d'évolution du service ou de la structure, les besoins et les souhaits de formation de l'agent, d'évolution de carrière et de mobilité. La valeur professionnelle de l'agent, prise en compte dans le cadre de son avancement, sera alors appréciée au vu des résultats de cet entretien professionnel.

Toutefois, les recherches effectuées n'ont pas fait état d'un grand nombre d'établissements ayant choisi d'expérimenter la procédure. En effet, ainsi que le souligne l'Agence de Presse Médicale International, dans un article paru le 26 septembre 2013, si beaucoup d'établissements ont mis en œuvre la partie « entretien professionnel », ils ne sont pas allés au bout de la logique de l'expérimentation, car « *il n'y a pas eu suspension de la notation pour l'avancement et la prime de service.* »²⁵ Un seul établissement aurait mené l'expérimentation jusqu'au bout.

Après cet examen théorique des règles générales qui entourent l'évaluation des agents de la Fonction publique, il convient d'étudier plus spécifiquement la mise en œuvre de cette procédure au sein d'un établissement de santé – le Centre Hospitalier Lyon Sud, terrain d'étude de ce mémoire – et le ressenti des professionnels concernés face à son application.

²⁵ LENOIR-SALFATI, M., adjointe au sous-directeur des Ressources Humaines du système de santé à la Direction Générale de l'Offre de Soins. (26 septembre 2013). « Entretien professionnel à l'hôpital : un bilan "contrasté" de l'expérimentation (DGOS) ». APM International.

2 L'organisation de la procédure d'évaluation au sein des Hospices Civils de Lyon

Au sein des HCL, la campagne d'évaluation est lancée par la Direction du Personnel et des Affaires Sociales (DPAS) au cours du mois de juin d'une année considérée. La DPAS envoie à tous les groupements hospitaliers une circulaire présentant les différentes étapes du processus, le calendrier et des guides pratiques pour la notation et l'évaluation. Ce sont ensuite les Directions du Personnel (DP) des différents groupements qui répartissent les fiches de notation (cf. ANNEXE 3) par Pôles, services ou unités au sein de chaque établissement. Nous verrons donc, dans cette deuxième partie, quelles sont les modalités pratiques de mise en œuvre des entretiens de notation au sein des HCL, grâce à l'étude de cette procédure au sein du PAM de Médecine du CHLS (2.1). L'observation de ces modalités, ainsi que la rencontre des acteurs de terrain (personnels d'encadrement notateurs et fonctionnaires notés) nous ont permis d'identifier les points forts de ce système, tels que le respect de l'égalité entre les agents, la diminution du risque d'arbitraire dans l'attribution de la note, ou la régulation des carrières des fonctionnaires par exemple (2.2). Elles nous ont aussi permis de pointer les limites dans le système actuel (progression automatique de la note, entretien annuel et formaliste...) et la nécessité d'étudier de nouvelles pistes pour évaluer au mieux la valeur professionnelle des agents de la Fonction publique hospitalière (2.3).

2.1 La mise en place de la procédure de notation et la réalisation des entretiens

La campagne de notation au sein des HCL s'étend de juillet à octobre d'une année N. Le traitement des diverses erreurs ou anomalies, ainsi que l'examen des différents recours qui peuvent être engagés par les agents allongent cette période jusqu'à la fin du mois de mai de l'année N+1. Après avoir présenté le calendrier de la procédure de notation en vigueur au sein des HCL (2.1.1), nous verrons comment se réalisent les entretiens individuels d'évaluation (2.1.2) et quelles sont les modalités de la procédure de notation, telles qu'elles sont applicables au CHLS (2.1.3).

2.1.1 Le calendrier de la procédure de notation

Au sein des Hospices Civils de Lyon, la campagne de notation proprement dite (entretiens d'évaluation et fixation des notes) s'étend généralement de juillet à octobre d'une année N. Cependant, le traitement des erreurs, anomalies ou recours qui interviennent suite à la communication de la note allonge cette période jusqu'à la fin du mois de mai de l'année N+1.

Au titre de l'année 2013, la Direction du Personnel et des Affaires Sociales a envoyé, le 28 juin 2013, une circulaire à l'attention des différents groupements, comportant :

- « un rappel des différentes étapes du processus évaluation / notation aux HCL, ainsi que le calendrier correspondant,
- un "guide de l'évaluation", destiné aux personnes ayant à apprécier la façon de servir des agents placés sous leur responsabilité,
- un "guide de la notation", destiné aux personnes habilitées à effectuer des propositions de notes et aux notateurs,
- un "guide des acteurs concernés", s'agissant des agents affectés dans les unités de soins des groupements hospitaliers et s'agissant des agents relevant soit d'une Direction ou Fonction transversale, soit d'un Pôle d'Activités Médicales transversal. »²⁶

Ainsi, le calendrier 2013 du processus évaluation / notation des HCL débute au 16 juillet 2013. Le point de départ est, en effet, fixé après la date de réception de la circulaire en provenance de la DPAS et des fiches d'appréciation et de notation par les Directions du Personnel des différents groupements hospitaliers. La phase de mise en place des entretiens d'évaluation, de rédaction et de signature des appréciations, de notation, de signature de la note et de son enregistrement s'étend de la mi-juillet au 26 octobre 2013. La fin de l'année est consacrée aux traitements d'éventuels rapports d'anomalies ou erreurs matérielles pointées par la DPAS. Les avis de notation seront ensuite envoyés au domicile des agents au mois de janvier 2014. L'agent aura alors la possibilité de former un recours contre sa note. Il pourra engager un recours hiérarchique, amiable auprès de son Directeur référent au cours des mois de janvier et février 2014. Il pourra également choisir d'engager un recours auprès de la Commission Administrative Paritaire Locale, qui aura jusqu'à mi-mars 2014 pour examiner les dossiers et les transmettre à la DPAS. En tout état de cause, la note définitive de l'agent doit être fixée au plus tard fin mai 2014.

Le guide de la notation 2013 précise le calendrier à respecter dans la mise en place de la procédure de notation au titre de l'année 2013. Il définit également les principes à suivre pour la détermination de la note.

²⁶ Circulaire n° 2013 / 05 du 26 juin 2013 relative à l'évaluation et à la notation au sein des HCL au titre de l'année 2013.

2.1.2 L'application de la notation au sein du CHLS

La procédure est fixée par le guide de la notation 2013, élaboré par la DPAS.

Le notateur est le Directeur référent ayant reçu délégation de la part de l'autorité investie du pouvoir de nomination (le Directeur général). La note est déterminée d'après cinq critères. Il existe une échelle réglementaire de correspondance entre l'appréciation écrite et la note attribuée, allant de 0 à 5 suivant l'avis porté sur la manière de servir de l'agent. La note évolue d'année en année, de manière positive ou négative en fonction de la valeur professionnelle de l'agent et du niveau de note déjà acquis par celui-ci. Le guide précise qu'une augmentation d'un quart de point correspond à une manière de servir satisfaisante et ne présente pas de caractère systématique. Une augmentation plus importante témoigne de l'accomplissement de missions distinctives ou récompense un investissement particulier de la part de l'agent, au cours de la période de référence. L'attribution d'une note à un agent dépend aussi de la note moyenne de l'échelon dans lequel il évolue, de la note plafond de cet échelon et de la date et de la durée de l'échelon. En effet, la notation doit permettre, entre-autre, de situer l'agent au sein d'un groupe de même grade et de même échelon.

Dans les faits, cependant, l'observation réalisée sur le terrain, ainsi que les entretiens menés avec les différents acteurs du processus de notation révèlent qu'une augmentation de la note d'un quart de point est le plus souvent la règle et revêt bien le caractère systématique démenti par le guide de la notation. Il arrive, certes, que les notateurs récompensent un investissement particulier d'un agent ou d'un service en augmentant la note de 0,5 point. Mais en revanche, la diminution de la note est un phénomène auquel nous n'avons pas été confrontés au cours de ma période d'observation. Les Attachés d'Administration Hospitalière interrogés ont eux-mêmes reconnu n'avoir jamais baissé la note d'un agent, à l'exception de l'un d'entre eux, qui a été confronté à une situation d'abandon de poste. Si la manière de servir n'a pas été suffisamment concluante, les notateurs privilégient plutôt le gel de la note à sa baisse et la rédaction d'une appréciation qui pointe le manque d'investissement et l'intérêt à s'impliquer davantage au cours de l'année à venir. Seuls l'abandon de poste d'un agent ou son licenciement sont principalement sanctionnés par une diminution réelle de la note chiffrée, en dehors d'une promotion (changement de grade). En effet, une telle situation peut également justifier une baisse de notation.

Le guide fixe des règles précises quant à la détermination de la note :

- La progression de la note ne doit pas entraîner une valeur supérieure à celle plafond de l'échelon ; une progression de 0,25 point peut toutefois être accordée si

l'application de cette règle devait conduire au maintien de la note pour la troisième année consécutive et si la manière de servir de l'agent le justifie.

- La majoration ou la baisse de la note, d'une année sur l'autre ne doit pas, à grade constant, être supérieure à 1 point.
- L'augmentation totale de la note d'un agent ne doit pas dépasser 2,75 points sur 3 ans.

Il existe également plusieurs règles de péréquation de la note, fixées par la DPAS, qui concernent des agents en situation particulière : les agents stagiaires, les agents notés pour la première fois suite à un changement de corps ou par entrée suite à une intégration ou un détachement, les agents notés suite à un avancement de grade, les agents ayant bénéficié de mesures de reclassement, les délégués syndicaux bénéficiant d'une décharge totale d'activité de service, les agents ayant abandonné leur poste ou ayant été révoqués pour insuffisance professionnelle...

L'apposition de la date et de la signature de l'agent sur sa fiche de notation atteste du fait qu'il a bien pris connaissance de sa note. Elle ne témoigne pas nécessairement de l'accord de l'agent sur la note fixée. Il peut toujours refuser de signer la fiche, auquel cas, le notateur devra indiquer ce refus par une mention spécifique.

Lorsque la note attribuée est supérieure à la note plafond de l'échelon, lorsque la majoration ou la baisse de la note par rapport à l'année précédente est supérieure à un point, lorsque l'augmentation totale des deux notes précédentes additionnées à celle de l'année en cours est supérieure à 2,75 points, lorsque la note attribuée à un agent stagiaire noté pour la première fois est supérieure à 16, ou, de manière plus générale, lorsque la note n'est pas conforme aux règles de péréquation, un rapport d'anomalie doit être envoyé à la DPAS. Cette dernière valide ou modifie la note, après examen des rapports circonstanciés.

Début janvier, les avis de notation sont édités et envoyés au domicile de chaque agent. Ils précisent notamment les voies de recours pouvant être utilisées par les personnels.

L'agent peut demander la révision de sa note par le biais du recours amiable. Il est alors reçu directement par son notateur. Il peut également utiliser la voie du recours en Commission Administrative Paritaire.

La note revêt une importance dans le cadre de l'attribution de la prime de service. En effet, chaque note correspond à un coefficient qui sert au calcul de la prime. La note peut aussi avoir un impact en termes d'avancements d'échelon ou de grade, qui sont

notamment conditionnés par la valeur professionnelle de l'agent, exprimée en partie par sa note.

En plus de la détermination de la note chiffrée, les notateurs des HCL mènent un entretien annuel d'évaluation avec les agents notés. Si cet entretien n'est pas celui défini par la loi du 2 février 2007, il permet tout de même aux professionnels de bénéficier d'un temps d'échange avec leur supérieur hiérarchique.

2.1.3 L'entretien d'évaluation au sein du CHLS

Les HCL ne font pas partie des établissements qui expérimentent le modèle de l'évaluation tel qu'il existe désormais dans la Fonction publique d'Etat. Ils respectent le modèle mis en place par le décret du 29 avril 2002 qui combine la note chiffrée et l'évaluation qualitative. Ainsi, s'ils conservent toujours la note chiffrée, les Hospices Civils de Lyon sont aussi attachés à la réalisation d'un entretien entre le cadre notateur et l'agent noté, afin de consacrer un temps d'échange au bilan de l'année écoulée et aux nouveaux objectifs à atteindre pour l'année à venir.

Le guide de l'évaluation 2013 élaboré par la DPAS rappelle que l'évaluation doit porter sur la manière de servir de l'agent au cours de la période allant du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2013. Les faits antérieurs ou postérieurs à cette période ne doivent donc pas être pris en compte dans l'appréciation et dans la note attribuées à l'agent. Pour faire l'objet d'une appréciation, l'agent doit avoir été présent au moins trois mois au sein du service concerné. Ainsi, les agents en situation de disponibilité, de détachement, ou de congé longue durée ou longue maladie par exemple, ne seront pas notés s'ils n'ont pas été effectivement présents durant au moins trois mois au sein de leur service d'appartenance. Si un agent a changé d'affectation au cours de la période de référence, le guide précise qu'il fera l'objet d'une appréciation dans chacune des affectations ayant eu une durée d'au moins trois mois.

L'entretien annuel d'évaluation doit permettre de faire le bilan de l'année écoulée et de fixer les objectifs pour l'année à venir. A ce titre, l'agent doit recevoir les explications nécessaires à la compréhension des appréciations portées sur sa manière de servir. L'entretien est réalisé par le Cadre de proximité (Adjoint des Cadres ou Cadre soignant), qui gère directement l'agent et qui est donc le plus à même d'apprécier sa manière de servir. A la suite de l'appréciation donnée par le Cadre de proximité, le Cadre supérieur porte, lui aussi, un avis sur la façon de servir de l'agent. Enfin, le Directeur référent ou le Praticien responsable du Pôle d'Activités Médicales conclut la rédaction des appréciations par son avis.

Le guide précise que les appréciations doivent être objectives et cohérentes et qu'elles doivent prendre en compte la façon de servir de l'agent sur l'ensemble de la période de référence. En effet, le notateur ne doit pas privilégier un fait isolé au risque de pénaliser doublement l'agent s'il s'agit d'un événement susceptible de faire l'objet d'une sanction disciplinaire, ou au contraire, de le surévaluer par rapport à un événement positif, sans prendre en considération l'ensemble du travail accompli sur une année. L'appréciation est réalisée en deux temps : une croix portée dans la grille d'évaluation, pour chaque sous-critère proposé et une appréciation littérale pour chaque critère. En complément du guide de l'évaluation, la DPAS transmet aux groupements hospitaliers des HCL un « lexique des sous-critères de la grille d'évaluation » qui précise les compétences attendues des agents dans chacun des cas. La DPAS, ainsi que l'ensemble des Cadres de direction, s'attacheront à vérifier la cohérence entre les croix et les appréciations littérales.

Les résultats de l'évaluation doivent être portés à la connaissance de l'agent avant la notation. L'agent doit donc être invité à dater et signer sa fiche d'appréciations. Les moyens pour communiquer les appréciations aux agents varient d'un Cadre à l'autre, ainsi que j'ai pu l'observer au sein du PAM de Médecine. Les Cadres supérieurs, par exemple, écrivent leurs appréciations avant de recevoir les personnels concernés, en se fondant sur les observations et les avis qu'elles ont collectés au cours de l'année. L'Attachée d'Administration Hospitalière, pour sa part, préfère recevoir directement les personnes qu'elle encadre et rédiger son appréciation devant elles, après un temps d'échanges oraux. Cette méthode m'a semblé plus appropriée puisqu'elle permet d'avoir une vraie confrontation, des éclairages, parfois nécessaires sur une situation donnée, et un échange de points de vue, qui favorisent la rédaction d'une appréciation plus objective, à mon sens.

L'agent prouve qu'il a eu connaissance de son appréciation en indiquant la date et en signant sa fiche d'évaluation. Il peut refuser d'apposer sa signature, auquel cas, le Cadre devra indiquer ce refus par une mention spécifique. Des rectifications à la fiche d'appréciations sont possibles postérieurement à la signature de l'agent. Ce dernier devra alors les parapher.

Le système de notation qui est aujourd'hui en vigueur au sein des établissements de santé – et des Hospices Civils de Lyon – est le résultat indéniable de luttes des représentants du personnels pour atteindre des objectifs incontournables au sein de la Fonction publique. Il semble cependant aujourd'hui toucher ses limites. Il faut donc examiner quelles sont les valeurs incontestables de la notation, avant de se pencher sur les éléments qui constituent désormais un frein à la reconnaissance de la valeur professionnelle des agents.

2.2 Les points forts du système actuel de notation

Le système de notation actuellement en vigueur présente des acquis indéniables, résultats de la lutte des syndicats pour obtenir une procédure respectueuse de l'égalité, caractéristique essentielle de la Fonction publique et soucieuse de limiter les risques de décisions arbitraires entre les agents (2.2.1). La procédure de notation est une incontestable réussite en ce qui concerne la gestion individuelle des carrières. C'est, en effet, un outil qui permet de suivre l'évolution des agents. La note est, de plus, un des éléments à prendre en compte pour l'avancement de la carrière, puisqu'elle permet notamment de réduire les délais dans le cadre de l'avancement d'échelons (2.2.2).

2.2.1 Un enjeu de pouvoir pour les syndicats

La notation apparaît actuellement comme un enjeu de pouvoir, à la fois pour les syndicats et pour les personnels d'encadrement. En effet, les principes qui régissent aujourd'hui la procédure de notation répondent aux réclamations des syndicats qui souhaitent l'instauration d'une véritable cogestion des carrières des agents et une réduction du risque d'arbitraire et de subjectivité de la notation.

Cette cogestion se matérialise dans le rôle joué par les Commissions Administratives Paritaires. En effet, ces instances, composées paritairement du même nombre de représentants de l'administration et de représentants du personnel, sont compétentes pour rendre des avis sur toutes les décisions qui peuvent modifier la carrière individuelle des agents de la Fonction publique hospitalière. Elles sont, par conséquent, compétentes en matière de notation et d'appréciation des agents. Les CAP émettent un avis et un vote sur l'éventuelle demande de révision de la note de l'agent. C'est donc par l'intermédiaire des CAP que les syndicats se sont imposés comme les médiateurs du processus de notation.

La limitation du risque d'arbitraire a, quant à elle, été atteinte grâce à la mise en place d'un système lourd et complexe de péréquation des notes – qui représente un atout pour les syndicats – de transparence de la note vis-à-vis des agents et de l'ouverture du droit de recours contre la notation. Ainsi, les notes sont harmonisées, lissées et l'incertitude est réduite au maximum. Les représentants des syndicats interrogés pour la rédaction de ce mémoire estiment que la défense des droits des agents est, de cette manière, mieux assurée. *« Les principes d'égalité et d'équité font partie des fondements de la Fonction publique. Les règles qui entourent la détermination de la note, même si je reconnais*

qu'elles sont parfois un peu trop contraignantes, permettent de respecter ces fondamentaux »²⁷, déclare l'un d'entre eux.

De plus, les syndicats se présentent comme les garants du maintien des valeurs traditionnelles du service public et considèrent la notation comme « *un droit acquis par les fonctionnaires en 1946* », qui, à ce titre, fait partie intégrante de la Fonction publique²⁸. C'est la raison pour laquelle la plupart d'entre eux se déclarent fortement attachés au maintien du principe de notation, tel qu'il est en vigueur à l'heure actuelle.

Un autres point fort qu'il faut reconnaître à la notation est qu'elle se présente comme un instrument indispensable à la gestion et au suivi de l'avancement des carrières des fonctionnaires.

2.2.2 Un outil essentiel pour la gestion individuelle des carrières

La notation et l'évaluation individuelle des agents apparaissent comme des moyens incontournables de régulation de leurs carrières. En effet, la notation se présente comme le préalable nécessaire à la prise en compte de la nature des fonctions et de la manière de servir des agents dans le déroulement du parcours professionnel. La note chiffrée permet d'apprécier le plus sincèrement possible les qualités de chacun, au regard de critères prédéfinis et d'une grille d'évaluation s'échelonnant de 1 à 5. Or, tenir compte des qualités et de la valeur professionnelle des agents dans le déroulement de leur carrière est la manifestation d'une gestion publique de qualité.

Par ailleurs, cette démarche est particulièrement importante dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui permet une gestion anticipée et préventive des ressources humaines. En tant que future Attachée d'Administration Hospitalière au sein d'un service de Ressources Humaines, cette procédure prévisionnelle me semble indispensable en termes de suivi de la carrière des agents. En effet, la note, ainsi que les appréciations qui en découlent, sont des critères pris en compte pour l'attribution de réductions ou de majorations de la durée de service requise pour accéder à l'échelon supérieur. S'il ne s'agit pas d'un critère déterminant, la note est prise en considération au même titre que l'ancienneté pour octroyer à un agent un avancement à la durée minimale. De la même manière, la note étant un reflet de la valeur professionnelle de l'agent, sa comparaison avec la note moyenne de l'échelon et l'observation de son évolution (ou de sa stagnation) pourra engendrer un avancement à la durée maximale, s'il s'avère que l'agent n'est pas méritant.

²⁷ Entretien avec un des représentants du personnel, réalisé le 12 septembre 2013.

²⁸ Déclaration de Patrick HALLINGER, représentant de la C.G.T. au colloque « L'évaluation individuelle dans la Fonction publique » organisée à l'E.N.A. par les Cahiers de la Fonction Publique le 4 décembre 1991.

La note et le compte-rendu de l'entretien professionnel sont également pris en compte dans l'élaboration des tableaux d'avancement de grade, même si cette mesure ne constitue pas un droit pour les fonctionnaires. La note joue donc un rôle primordial puisque c'est elle qui va permettre de déterminer la valeur professionnelle de l'agent et qui va ainsi lui ouvrir les droits à un avancement de grade. L'AAH du service des Ressources Humaines rencontrée au CHLS a, ainsi, reconnu se fonder tout particulièrement sur la note des agents pour réaliser le tableau d'avancement. Il me semble, en effet, qu'il s'agit d'un outil utile et objectif, mis à disposition de l'encadrement, pour départager les situations et privilégier l'avancement d'une personne plutôt que d'une autre.

Enfin, la note sert de fondement à la modulation du régime indemnitaire. Ce dernier comprend, en effet, une part variable établie en fonction des résultats individuels et de la manière de servir des fonctionnaires : la prime de fonctions et de résultats est attribuée en fonction des bons résultats atteints par un agent ; la prime de service est, quant à elle, fonction d'un coefficient affecté à la note de l'agent aux HCL. Si je me projette en tant qu'AAH dans un établissement d'une taille aussi importante que les HCL, force est de constater qu'il est impossible de connaître la façon dont travaille chaque agent et la valeur professionnelle de chacun. Le fait de se fonder sur la note et les appréciations émises par le supérieur hiérarchique et de conférer un coefficient à la note pour attribuer une prime de service me semble être la meilleure manière de respecter une certaine égalité entre les personnels.

Ainsi, la note apparaît comme étant au cœur du dispositif de reconnaissance de la valeur professionnelle des fonctionnaires. La lutte des syndicats pour l'adoption de ce système et la place centrale qui a été conférée à la note dans l'évolution traditionnelle de la carrière des fonctionnaires en font un des critères majeurs, historiquement ancré dans les esprits pour reconnaître la valeur des agents. Cependant, un rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics publié en 2001²⁹ a démontré que cette procédure ne permettait plus de mesurer objectivement et précisément la valeur professionnelle des agents et qu'elle était source de nombreuses dérives. C'est la raison pour laquelle le décret du 29 avril 2002 est intervenu pour introduire l'entretien d'évaluation en complément de la note chiffrée et que les lois de 2007 et 2009 ont impulsé l'idée d'abandonner la note au profit de la seule évaluation qualitative de la valeur professionnelle.

²⁹ Rapport d'ensemble du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (1999-2001). La Documentation française. 301 pages.

2.3 Les limites du système actuel de notation

Si la procédure de notation se présente comme un système d'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires, en pratique, la note s'inscrit le plus souvent en continuité avec celle de l'année précédente. Ce système apparaît donc non motivant pour les agents, puisque l'investissement personnel ne pourra être récompensé que dans le respect de certaines limites, en raison du caractère strict des règles de la notation (2.3.1). De plus, l'entretien est réalisé de façon annuelle. Il s'agit certes d'une étape importante et nécessaire pour assurer une évaluation formelle des agents, cependant ce système n'est pas révélateur d'une évaluation continue (2.3.2).

2.3.1 Une notation évolutive en fonction de l'ancienneté plutôt qu'en fonction de la valeur professionnelle des agents

La notation des fonctionnaires a été instaurée pour permettre d'apprécier leur valeur professionnelle. Toutefois, dans les faits, la note apparaît plus comme un élément chiffré, qui est dépendant de l'évolution de la carrière de l'agent et qui est soumis à des règles très strictes, que comme une récompense sanctionnant un investissement particulier du fonctionnaire.

Elle est généralement fixée en valeur globale, en tenant compte de la note de l'année précédente. Comme nous l'avons vu, il existe plusieurs critères contraignants qui limitent l'évolution de la note. Ainsi, aux HCL, la note ne pourrait pas être augmentée de plus de 2,75 points en trois ans, et elle ne saurait dépasser la note plafond de l'échelon, à l'exception de quelques cas précisément énumérés. Les cas de diminution de note sont extrêmement rares, l'évolution de la note étant le plus souvent fonction de la durée de carrière de l'agent.

Les Cadres notateurs regrettent le peu de marge de manœuvre laissé par ce système très formel : *« Parfois, je fais le test. Je ne regarde pas la note de l'année précédente, ni les appréciations. Je mets les croix d'appréciation sur les différents critères, tels que je les ai perçus cette année pour un agent. Puis, j'attribue ma note pour chaque critère, et je les additionne ensuite pour trouver la note définitive. Je regarde ensuite la note précédente pour comparer. C'est très rare que je trouve le même résultat... C'est assez frustrant de ne pas pouvoir récompenser davantage les éléments moteurs du service, mais je suis tenue de suivre les règles institutionnelles. »*³⁰ déplore une Cadre supérieure. En effet, la note est censée révéler la valeur professionnelle de l'agent pour une année. Je pense aussi qu'il conviendrait de la fixer sans tenir compte de celle attribuée l'année antérieure. Mais les enjeux qui sont liés à la note en termes d'avancement de carrière et d'attribution

³⁰ Entretien avec une Cadre Supérieure de santé, réalisé le 3 octobre 2013.

de la prime de service sont tels qu'il a bien fallu imposer un cadre à la détermination de la note. Les pressions syndicales et le nombre de recours qui pourraient être engagés si la note était attribuée de manière purement arbitraire auraient des retombées ingérables pour les établissements. Le système est donc lissé, standardisé et récompense la longévité de la carrière dans la Fonction publique.

Suivant une méthode contraire à celle décrite par la Cadre supérieure interrogée, la majorité des notateurs fixe la note en valeur globale, en gonflant la note précédente d'un quart ou d'un demi-point et répartissent ensuite cette note entre les différents critères d'appréciation, d'une manière assez équitable. Le système de notation suit donc une logique de progression linéaire qui n'est remise en question que dans quelques cas : sanction disciplinaire, incident sérieux de parcours, promotion avec changement de corps... Ce ne sont, en effet, que dans ces situations que la progression de la note est cassée et remise en question, soit par une rupture nette, soit par l'application de règles de péréquation prédéfinies, qui permettent d'harmoniser la note de l'agent avec celle de la population de référence à laquelle il appartient.

Le poids des habitudes et la crainte du conflit peuvent aussi conduire certains chefs de services à renoncer à une évaluation plus sincère du fonctionnaire. Les agents disposent de voies de recours pour contester leur note, par le biais du recours amiable ou du recours auprès de la CAP. Or, ainsi que le révèle une Attachée d'Administration Hospitalière du Service des Ressources Humaines, chargée du suivi de la procédure de notation, « *les recours des agents sont assez fréquents. Ils contestent généralement le gel de leur note et, sauf en cas d'atteinte du plafond, ils obtiennent très souvent gain de cause s'ils vont devant la CAP* »³¹. On sait que la première étape, en cas de recours, consiste pour l'agent à prendre un rendez-vous avec le Directeur qui l'a noté afin d'obtenir des explications. On comprend que ces rendez-vous impliquent une disponibilité de la part des Directeurs, qui doivent être à même d'entendre les revendications et d'apporter des arguments pour défendre le choix de la note. Dans un contexte économique difficile pour les établissements hospitaliers, certains préfèrent éviter la confrontation et la perte de temps qui en découle en se conformant strictement aux règles administratives en vigueur et en augmentant ainsi automatiquement la note de 0,25 point par an.

D'après l'observation réalisée, ce système est d'ailleurs en général assimilé par les fonctionnaires qui n'accordent au final que peu d'importance à leur note chiffrée. La plupart d'entre eux sont bien au fait de ces règles procédurales qui contraignent la progression de la note et ne cherchent pas forcément à comprendre, de manière plus approfondie, d'où proviennent les chiffres inscrits sur la feuille de notation. Lors des

³¹ Entretien avec une AAH, réalisé le 9 octobre 2013.

entretiens d'évaluation auxquels j'ai pu assister, de nombreux agents s'en remettent directement à leur supérieur hiérarchique et n'ont pas paru particulièrement intéressés pour comprendre la raison pour laquelle leur note était abaissée cette année (en cas de changement de grade) ou augmentée de 0,25 plutôt que de 0,50. De l'aveu de l'un d'entre eux : « *Je sais que je suis au plafond de mon échelon, ma note ne représente pas grand-chose. Par contre, j'aime bien avoir une bonne appréciation dans mon dossier, je pense que cela manifeste mieux la reconnaissance de mon encadrement par rapport à mon travail.* »³² La note en elle-même ne m'est pas apparue comme un enjeu de motivation pour les agents. Si ces derniers sont bien à la recherche de la reconnaissance de leurs supérieurs, le système de notes se révèle, somme toute, assez scolaire et n'incite pas à davantage d'implication dans le service.

Je pense donc que la note chiffrée pourrait assez facilement être abandonnée par la FPH en raison du peu d'importance qui lui est reconnue par la majorité des agents et de la lourdeur de la procédure imposée aux Cadres, qui s'avère, au final, consommatrice d'énergie et de temps.

Ainsi donc, la note chiffrée apparaît peu révélatrice des qualités professionnelles des agents. L'encadrement la boude et les agents notés la dénigrent. Chacun s'accorde sur le fait que la progression de la note récompense plus la durée de la carrière des fonctionnaires que la valeur d'une année professionnelle. De plus, la notation intervient une fois par an. On peut alors se demander si l'évaluation annuelle est une modalité satisfaisante du suivi des progrès professionnels.

2.3.2 Un entretien annuel non révélateur d'une évaluation continue

L'entretien, tel qu'il existe à l'heure actuelle est un entretien formaliste. Les règles de réalisation sont précisément définies. Il se déroule une fois par an, généralement entre juillet et octobre. Or, si une année professionnelle passe souvent très rapidement, le fait de ne prévoir qu'une rencontre au cours de cette période entre l'agent et le notateur peut paraître insuffisante pour assurer un suivi régulier des objectifs fixés à l'agent. Cette théorie apparaît surtout pour ce qui concerne l'évaluation des personnels soignants des services de soins.

Les Cadres supérieurs ne relèvent pas ce problème lorsqu'ils parlent du suivi des projets qui sont confiés aux Cadres soignants placés sous leur autorité : « *Nous organisons des réunions "reporting" une fois par semaine avec l'ensemble de l'équipe des Cadres soignants pour savoir ce qui s'est passé dans les services et l'évolution des projets qui*

³² Entretien d'évaluation d'une Assistante Médico-Administrative par l'AAH – Cadre Administrative du Pôle Médecine, réalisé le 12 septembre 2013.

sont confiés à chaque équipe. En plus, les Cadres nous sollicitent très fréquemment pour des rencontres, des points téléphoniques... On les connaît, on suit leur travail, c'est facile ensuite de leur attribuer une note ou une appréciation une fois par an »³³ souligne une Cadre Supérieure.

Mais elle précise que ce suivi est plus délicat pour le personnel soignant : *« En revanche, nous ne sommes pas directement dans les services, nous ne côtoyons pas directement les agents. Nous avons notre ressenti, bien sûr, en tant que personnel d'encadrement, mais je m'appuie essentiellement sur la proposition des Cadres au moment de la détermination de la note. La rencontre annuelle ne me permettrait pas de juger précisément de la valeur professionnelle des aides-soignants par exemple. »* C'est donc l'encadrement de proximité qui réalise l'entretien professionnel des fonctionnaires au sein des HCL. Suite à cet entretien, le Cadre propose une augmentation ou une stagnation de la note au Cadre supérieur. Ce dernier n'est pas tenu par l'avis fourni par le Cadre, mais d'après l'observation menée sur le terrain du PAM de Médecine, c'est la plupart du temps le cas. On peut effectivement supposer que le Cadre, géographiquement implanté dans le service, est amené à rencontrer et à observer les agents de manière plus assidue que le Cadre supérieur (qui supervise 17 services au PAM de Médecine, soit environ 800 équivalents temps plein). Or, c'est le suivi quotidien des missions dévolues à chacun qui permet le mieux de déterminer la qualité professionnelle des agents. De plus, l'entretien annuel ne se prête pas à une évaluation constructive et motivante. Il me semble qu'une rencontre une fois par an entre l'agent et son chef de service ne suffit pas à encourager l'investissement des fonctionnaires dans de nouveaux projets.

Il apparaît nécessaire de développer l'évaluation continue, en temps réel, du travail quotidien en avertissant, le cas échéant, l'agent sur une insuffisance dans sa manière de servir. Cela permettrait notamment d'alerter les personnels, suffisamment en amont, pour leur éviter la surprise d'une mauvaise note au terme d'une année. Ce système pourrait également limiter le nombre de recours contre une décision de notation ou contre une appréciation puisque les personnes auraient été régulièrement incitées à corriger leur comportement et prévenues du risque de sanction, avec une traçabilité écrite et systématique des avertissements. Le recours en CAP aurait alors moins de chance d'aboutir.

Cette procédure a bien lieu, de manière informelle dans les services, mais il conviendrait de la matérialiser au moyen d'un acte écrit qui attesterait une implication particulière, ou au contraire, un relâchement à une certaine période de l'année de l'attitude de l'agent. Il est souvent difficile, au moment de l'évaluation, de se remémorer l'ensemble des

³³ Entretien avec une Cadre Supérieure de santé, réalisé le 2 octobre 2013.

événements de l'année, pour chacun des personnels, surtout dans une structure aussi imposante que les HCL. Le développement d'une meilleure communication interne permettrait d'éviter les incompréhensions du fonctionnaire face à une note qu'il estimerait trop sévère.

Toutefois, cela suppose une disponibilité accrue de l'encadrement, qu'il n'est pas toujours à même de maîtriser compte tenu des fonctions assignées. *« L'évaluation nous prend beaucoup de temps. Je m'y consacre sérieusement, du coup il faut compter entre trois-quarts d'heure et une heure par agent. Je le fais, parce que c'est une fois par an, et que c'est important de bien montrer à nos agents qu'on est à l'écoute. Mais je ne pourrais pas le faire deux fois dans l'année. Cela demande un investissement trop important. Ou alors, il faudrait que ce soit un mini-entretien, assez rapide. Mais dans ce cas-là, je ne suis pas sûre de l'intérêt »*³⁴ réfléchit une Cadre de santé.

Une des Cadres de santé interrogées a manifesté une opinion clairement opposée à un entretien plus fréquent : *« Je pense qu'un entretien tous les deux ans serait suffisant. Après tout, le but est de juger de la valeur des agents, par rapport à leur implication dans un projet. Et nos projets s'étalent assez souvent dans le temps. Une année, c'est souvent trop court et le projet n'est pas abouti. Pour témoigner de l'implication de chacun, il faut avoir une vision globale, de l'investissement de chacun dans la durée. C'est bien de s'investir une année, mais il faut arriver à terme et ne pas se relâcher en cours de route, parce qu'on a eu de bonnes appréciations ou une bonne note à mi-projet... »*³⁵ Ce point de vue est intéressant, mais il n'est pas majoritaire dans l'opinion. J'estime qu'il est important de garder une date régulière de rencontre entre l'agent et son supérieur et deux ans semblent être un délai trop long, surtout dans une structure où les mouvements de personnels sont aussi importants qu'au sein des Hospices Civils de Lyon.

Au vu de ces éléments sur les points forts et les points faibles du système actuel de notation, nous pouvons élaborer une réflexion plus approfondie pour déterminer quelles sont les évolutions susceptibles d'être appliquées à cette procédure pour, à la fois, pallier les incohérences de la note chiffrée et améliorer l'approche qualitative pour refléter la valeur professionnelle des fonctionnaires.

³⁴ Entretien avec une Cadre de santé réalisé, le 17 septembre 2013.

³⁵ Entretien avec une Cadre de santé réalisé, le 16 septembre 2013.

3 Les évolutions possibles du système de notation des fonctionnaires hospitaliers

Le système de notation tel qu'il existe à l'heure actuelle semble incontestablement devoir évoluer. Les critiques sont trop importantes et la procédure apparaît trop rigide. Aussi, différentes pistes ont pu être évoquées lors des entretiens réalisés auprès des agents du PAM de Médecine et des personnels de direction du Centre Hospitalier Lyon Sud pour imaginer une méthode plus stimulante pour les agents. La généralisation de la procédure de notation telle qu'elle est désormais en vigueur dans la FPE paraît être un préalable nécessaire afin de pallier les incohérences de la notation chiffrée traditionnelle (3.1). Il semble ensuite essentiel d'articuler la mise en place du plan de formation d'une année avec les souhaits émis par les personnels au cours de leur entretien annuel d'évaluation, afin de répondre au plus juste à leurs attentes et à leurs besoins en termes d'acquisition de savoir, de savoir-faire et de compétences. Le plan de formation pourrait, ainsi, être lié à la mise en place d'une procédure équivalente à celle du Développement Professionnel Continu (DPC), qui existe aujourd'hui pour les personnels médicaux, afin d'assurer un suivi des formations réalisées et pour que l'implication particulière de certains professionnels puisse être valorisée au moment de l'évaluation (3.2). Enfin, nous nous sommes interrogés sur l'opportunité de mettre en place un système d'évaluation collective des agents, lié à la fixation d'objectifs pour un service et non plus pour un seul agent, dans le but, toujours, de renforcer la qualité du service rendu, de manière générale (3.3).

3.1 La généralisation de la procédure d'entretien professionnel

Les évolutions législatives récentes vont dans le sens d'une généralisation de la procédure d'évaluation. La loi du 2 février 2007 de modernisation de la Fonction publique autorise les ministères, au titre des années 2007, 2008 et 2009, à se fonder sur un entretien professionnel en lieu et place de la notation pour apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires. En 2009, la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la Fonction publique prolonge cette expérimentation de l'entretien professionnel pour les années de référence 2010 et 2011 et prévoit la pérennisation du dispositif à compter de la période de référence 2012 ainsi que sa généralisation à l'ensemble de la Fonction publique de l'État à cette même date.

Après un rapide bilan de la mise en œuvre de la procédure d'évaluation au sein de la Fonction publique d'Etat et des expérimentations réalisées dans la Fonction publique territoriale et la Fonction publique hospitalière (3.1.1), cette partie sera consacrée aux difficultés qui pourraient apparaître si une telle procédure était définitivement transposée à

la FPH (3.1.2) Nous verrons cependant que, pour favoriser le développement d'une procédure mesurant la valeur professionnelle des agents d'une manière plus qualitative, les acteurs de terrain s'accordent aujourd'hui sur la nécessité de généraliser la procédure d'évaluation au sein de la FPH (3.1.3).

3.1.1 Le bilan de la mise en place de l'entretien professionnel au sein de la Fonction publique d'Etat

Comme nous l'avons vu, c'est l'article 58 de la loi du 2 février 2007³⁶ qui introduit la possibilité pour les Ministères d'expérimenter la suppression de la note chiffrée et la mise en œuvre d'un entretien professionnel au titre des années 2007 à 2009. Cette expérimentation poursuit deux objectifs. Il s'agit tout d'abord de garantir aux agents le bénéfice d'un entretien annuel avec leur supérieur hiérarchique, dont l'organisation et le contenu sont revus de manière à en faire un instrument de management plus personnalisé que l'actuel entretien de notation. La mise en œuvre de cet entretien professionnel vise également à renforcer le lien entre l'évaluation individuelle et les choix d'avancement et de promotion décidés par l'administration³⁷.

Les Ministères ont été libres d'organiser les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation. Ainsi, certains ont fait le choix d'une entrée progressive dans le dispositif, l'entretien professionnel étant, dans un premier temps, réservé à certains corps de fonctionnaires, avant d'être généralisé. D'autres ont choisi de placer l'ensemble des corps de fonctionnaires dans le champ de l'expérimentation, afin d'harmoniser, dès le départ, les procédures d'évaluation. De la même manière, les Ministères ont pu choisir de réserver le bénéfice de l'expérimentation aux seuls fonctionnaires ou bien de l'appliquer de manière étendue à tous les agents, titulaires ou non titulaires.

Différentes actions ont été menées, à plusieurs niveaux, afin de faciliter la conduite des entretiens professionnels. Ainsi, la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP) a accompagné les Ministères dans la conduite de la réforme, grâce à la mise en place d'actions d'information, de sensibilisation et de mutualisation après la publication du décret du 17 septembre 2007 d'application de la loi du 2 février 2007. Au niveau ministériel, une importante concertation avec les représentants des personnels a été engagée afin de définir les modalités de mise en œuvre de l'entretien professionnel. Des « guides de l'entretien professionnel », ou des circulaires d'application, ont été

³⁶ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation dans la Fonction publique.

³⁷ Rapport du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique au Parlement sur l'application de l'article 55 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'Etat. (2009) « Expérimentation de la suppression de la notation et de la mise en œuvre de l'entretien professionnel dans la Fonction publique de l'Etat. »

diffusés par certains Ministères pour guider les administrations dans l'adoption du processus. Les Départements expérimentateurs ont tous mis l'accent sur l'information et la formation des Cadres évaluateurs. Le rapport du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, qui fait le bilan de l'expérimentation de la suppression de la notation et de la mise en œuvre de l'entretien professionnel dans la FPE au 1^{er} juin 2009 précise que « *aucun ministère n'a ainsi pointé de difficulté particulière quant à la mise en œuvre du nouveau dispositif* »³⁸.

En novembre 2008, les Ministères expérimentateurs ont été saisis par la voie de questionnaires afin de réaliser un retour d'expérience. Le bilan apparaît très positif et encourageant. Ainsi, toujours selon le rapport du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, la suppression de la notation au profit d'un entretien professionnel répond pleinement aux objectifs de personnalisation de la gestion des ressources humaines et de simplification des procédures, qui avaient été préalablement ciblées par le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de 2008.

Les Cabinets ont indiqué que les différents thèmes prédéfinis qui composent le contenu de l'entretien professionnel étaient exhaustifs et qu'il n'y avait pas besoin d'en ajouter de nouveaux, ni d'amender la liste. L'appréciation des acquis de l'expérience professionnelle permet une approche plus globale et plus objective des compétences des agents, en lien avec la nature des fonctions et des responsabilités effectivement exercées. Le thème de la formation apparaît également comme une composante indispensable qu'il faut aborder au cours de l'entretien professionnel. Les représentants des personnels et les personnels expérimentateurs ont noté l'importance d'une formation préalable des supérieurs hiérarchiques directs et la nécessité d'une harmonisation des pratiques au sein de chaque Ministère. Autre point très positif salué par l'ensemble des expérimentateurs, l'institution d'un recours gracieux obligatoire auprès du supérieur hiérarchique direct, avant toute contestation, permet efficacement de prévenir les tensions ou les conflits professionnels.

En conclusion, les Ministères ont considéré l'entretien professionnel comme un outil plus constructif que la procédure d'évaluation / notation. Il s'agit d'un véritable progrès en matière de management et de personnalisation de la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique. Le dialogue entre les différents acteurs est renforcé, le rôle de manager de proximité et les responsabilités du supérieur hiérarchique direct sont accrus et l'agent évalué est bien repositionné dans le cadre de l'activité globale du service. Les

³⁸ Rapport du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique au Parlement sur l'application de l'article 55 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'Etat. (2009). « Expérimentation de la suppression de la notation et de la mise en œuvre de l'entretien professionnel dans la Fonction publique de l'Etat. »

Ministères font tout particulièrement valoir la simplification des procédures et l'allègement de la charge de travail des bureaux gestionnaires grâce à la réforme.

3.1.2 Les problématiques posées par la suppression de la note chiffrée et l'adoption de l'entretien professionnel au sein de la FPH

Les bons résultats liés au remplacement de la notation par la procédure de l'entretien professionnel dans la Fonction publique de l'Etat incitent les autres Fonctions publiques à s'aligner sur ce modèle. La procédure d'expérimentation est d'ores et déjà ouverte aux collectivités territoriales et aux établissements de santé, mais la volonté des pouvoirs publics serait de généraliser le procédé à l'ensemble de l'Administration française.

Toutefois, une telle généralisation se heurte à différentes oppositions. Tout d'abord, la pression des syndicats qui, comme on l'a vu, se sont battus avec acharnement pour obtenir la mise en place d'un système limitant au maximum les risques d'arbitraire grâce à un système contraignant de péréquation des notes. Les syndicats considèrent la notation comme un droit acquis par les fonctionnaires, lors de la mise en place de la Fonction publique en 1946. L'abandon de la note chiffrée impliquerait donc pour eux une remise en question des droits acquis lors de l'adoption des statuts généraux. Or, les syndicats se présentent comme les garants des valeurs traditionnelles du service public. Ils sont donc fortement opposés à la remise en cause de la note chiffrée et à son abandon au profit d'un simple entretien professionnel.

Ensuite, il est clairement ancré dans les esprits des fonctionnaires que les modalités de leur avancement sont liées à la progression de la note qu'ils obtiennent chaque année. En effet, une bonne note, prise en considération avec d'autres critères, peut permettre à l'agent de bénéficier d'un avancement d'échelon ou de grade à la durée minimale. Ainsi que l'exprime un des Attachés d'Administration Hospitalière du CHLS : *« J'ai peur que les agents ne comprennent pas, si on supprime la note, pourquoi certains bénéficient d'un avancement d'échelon avec une durée réduite par rapport à d'autres. La note est un élément chiffré, qui apparaît objectif. Si on fait bénéficier une personne d'un avancement à la durée minimale sur la base d'une simple appréciation, je pense qu'on va se heurter à l'incompréhension des gens. Une appréciation, c'est très subjectif au final. Je pense que certains pourraient mal le vivre... »*³⁹ La crainte exprimée ici est que les agents ressentent un sentiment d'injustice face à l'appréciation de leur travail. Une personne aurait l'impression que l'encadrement dévalorise son implication par rapport à une autre. Il en découlerait un risque que des rivalités apparaissent entre des agents d'un même service.

³⁹ Entretien avec un AAH, réalisé le 9 octobre 2013.

Enfin, aux Hospices Civils de Lyon, la note chiffrée permet d'attribuer un coefficient aux agents, utilisé pour le calcul du montant de la prime de service. Cette prime est, en effet, croissante en fonction de la note obtenue. La suppression de la note chiffrée implique donc qu'une réflexion soit engagée afin de concevoir un nouveau mode de calcul pour l'attribution de cette prime.

On peut cependant noter que les agents relevant de la FPE ont su dépasser ces oppositions puisque la note chiffrée a été abandonnée pour ces catégories d'agents et remplacée par l'entretien professionnel. Il n'est donc pas insensé d'envisager qu'un événement identique puisse se produire au sein de la Fonction publique territoriale et de la Fonction publique hospitalière.

3.1.3 Les points forts de l'application de l'entretien professionnel au sein de la FPH

Malgré les oppositions présentées ci-dessus, la majorité des personnes enquêtées au sein du Centre Hospitalier Lyon Sud se sont montrées très favorables à l'abandon de la notation chiffrée au profit de la mise en place d'un entretien professionnel.

Pour beaucoup de personnels d'encadrement, l'abandon de la note chiffrée est synonyme de simplification des procédures. L'élaboration de la note est, en effet, un procédé contraignant, qui nécessite une attention accrue pour respecter les différentes règles qui sont fixées par la circulaire élaborée par la Direction du Personnel et des Affaires Sociales des HCL. La rigueur et la technicité de ces règles sont telles que les Cadres sont généralement confrontés à des rapports d'anomalies en provenance de la DPAS en cas de non-respect d'une norme fixée ou à un nombre important de recours engagés par les agents, contre les notes qui leurs sont attribuées. Dans les deux cas, les réponses à élaborer nécessitent une implication particulière, qui demande du temps et de l'énergie. Il me semble que la suppression de la note soulagerait donc l'encadrement de ce système strict et favoriserait le développement de plus de spontanéité dans les entretiens.

L'encadrement estime également que la note rappelle un peu trop l'école et l'évaluation scolaire sur 20 points. Certaines personnes rencontrées pensent que la note « infantilise » les agents et ne présente au final que peu d'intérêt. *« Je pense que personne n'a envie d'être évalué avec une note. On a l'impression de retourner à l'école. J'accorde moi-même assez peu d'importance à ma note. Je sais bien selon quels critères elle évolue, et je ne trouve pas que ce système soit très représentatif de la "valeur professionnelle" comme il le devrait. J'accorde bien plus d'importance aux appréciations*

portées par ma Cadre supérieure et par le Directeur du Pôle »⁴⁰ insiste une Cadre de santé en évoquant sa propre notation. A l'heure où l'on parle même d'abandonner les notes chiffrées à l'école primaire, on est bien en droit de se demander s'il est très judicieux de laisser ce système s'appliquer dans le monde professionnel...

Sur les modalités, les personnes interrogées ont toutes été très favorables à la mise en place d'un entretien en deux temps : un bilan de l'année écoulée et la fixation de nouveaux objectifs pour l'année à venir. « C'est ce que l'on fait déjà pendant le temps d'entretien. Le fait de supprimer la note permettrait de mieux se consacrer aux objectifs, aux nouvelles demandes de formation. On perd parfois beaucoup de temps à négocier avec les agents pour leur expliquer que non, cette année leur note ne pourra pas être augmentée d'un demi point, car cela a déjà été le cas les deux années précédentes. Au moins, on passerait plus de temps sur ce qui relève de l'essence même de l'évaluation, à savoir les points forts et les points faibles de l'année et les buts à atteindre pour la suite. Ce serait un vrai échange constructif et non plus une négociation. »⁴¹ déclare un AAH.

L'abandon de la note chiffrée au profit de l'entretien professionnel semble donc être une piste tout à fait abordable pour l'évolution de la procédure de notation au sein de la Fonction publique hospitalière. C'est aux personnels d'encadrement d'impulser l'adoption de cette innovation et d'être des acteurs majeurs dans la communication faite auprès des agents pour leur expliquer tout l'enjeu de ce nouveau système. L'expérimentation est déjà en cours dans certains établissements. Le texte législatif généralisant le processus, s'il a pris un peu de retard, devrait très probablement être adopté dans les années qui viennent.

Dans tous les cas, que l'évaluation au moyen d'un entretien professionnel soit adoptée ou pas, il me semble indispensable de lier la période de notation avec la préparation du plan de formation pour l'année suivante et de bien prendre en compte les efforts fournis par les agents qui ont participé à ces actions de formation dans le compte-rendu de l'entretien d'évaluation.

3.2 L'indispensable articulation de la notation avec le plan de formation

Les réformes successives et les nouveaux défis imposés ces dernières années à la Fonction publique hospitalière impliquent une optimisation accrue de la gestion des ressources humaines et des parcours de formation. Une politique de développement de

⁴⁰ Entretien avec une Cadre de santé, réalisé le 16 septembre 2013.

⁴¹ Entretien avec un AAH, réalisé le 10 septembre 2013.

l'accès de tous les agents à la formation tout au long de leur vie professionnelle doit donc être mise en place afin de faciliter les évolutions professionnelles de chacun.

De nouveaux droits sont reconnus aux professionnels en matière d'accès à la formation, en application de protocoles d'accord, signés dans la Fonction publique et inscrits dans la loi de modernisation du 2 février 2007. La réforme met en place une nouvelle conception du plan de formation. Nous présenterons dans un premier temps les objectifs généraux poursuivis par le plan de formation (3.2.1) avant de voir comment les HCL articulent leur préparation avec les entretiens de notation des agents afin de répondre au mieux à leurs attentes en matière de développement de compétences (3.2.2). Nous étudierons enfin l'opportunité d'étendre une procédure adaptée de celle du Développement Professionnel Continu, applicable aujourd'hui aux professionnels médicaux, à l'ensemble des agents, afin d'encourager leur implication et de développer leur motivation. Cette procédure pourrait, en effet, permettre la concrétisation des objectifs fixés lors des entretiens d'évaluation (3.3.3).

3.2.1 Le principe du plan de formation

La loi de modernisation du 2 février 2007 repose sur une conception novatrice du plan de formation et la création de nouveaux droits et dispositifs de formation. Cette loi poursuit, en effet, trois grands objectifs : lever tous les obstacles, statutaires et financiers, à la mobilité ; créer les conditions qui permettront d'assurer la continuité et l'adaptabilité du service ; et moderniser les pratiques de recrutement et de gestion des ressources humaines dans la Fonction publique. Or, pour atteindre ces trois objectifs, l'accès des fonctionnaires à des dispositifs leur permettant d'améliorer leur savoir-faire et de développer leurs compétences est indispensable.

Au sens large, le plan de formation regroupe l'ensemble des actions de formation définies dans le cadre de la politique de gestion du personnel d'une entreprise. Il peut prévoir des actions visant à assurer l'adaptation du salarié au poste de travail, ou des mesures liées à l'évolution ou au maintien dans l'emploi dans l'entreprise, ou encore, des actions ayant pour objet le développement des compétences des salariés. La loi n'impose aucune procédure quant aux modalités de mise en œuvre du plan de formation. La demande, comme la réponse, sont formulées librement selon les usages définis au sein de l'établissement.

Pour la Fonction publique hospitalière, il existe une Association Nationale pour la Formation permanente du personnel Hospitalier (ANFH), agréée par le Ministère de la santé. Cette Association est chargée de collecter et de gérer les fonds consacrés au financement du plan de formation, qui doivent représenter 2,1% de la masse salariale.

Elle s'occupe également des fonds dédiés au financement des différents congés qui peuvent être accordés au titre de la formation et aux actions de formation des agents fonctionnaires hospitaliers. Depuis janvier 2013, l'Association collecte aussi les fonds destinés au financement du Développement Professionnel Continu médical.

Le plan de formation, tout d'abord, doit être défini en fonction des besoins et des attentes identifiés en termes de savoir-faire et d'amélioration des qualifications par l'établissement de santé, en articulation avec son projet d'établissement. Les agents bénéficient d'un Droit Individuel à la Formation (DIF). C'est-à-dire qu'ils peuvent, dans le cadre du plan de formation, demander à suivre une formation, dans la limite d'un contingent d'heures attribué annuellement (20 heures par année de service, dans la limite de 120 heures).

L'ANFH propose différents dispositifs pour offrir aux agents qui le souhaitent la possibilité d'engager une action leur permettant d'améliorer leurs compétences : la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE), le bilan de compétence, le passeport de formation, les études promotionnelles, le congé de formation professionnelle, la période de professionnalisation et les entretiens de formation.

Les actions et le plan de formation sont donc le socle qui permet aux agents d'améliorer leurs pratiques et de développer leurs qualifications et leurs compétences.

Les HCL mettent à profit les entretiens de notation des agents pour faire un bilan des actions de formation suivies au cours de l'année et pour recenser les nouvelles demandes pour le futur, afin de préparer judicieusement le plan de formation des années suivantes.

3.2.2 La préparation du plan de formation aux HCL : une démarche étroitement liée aux entretiens de notation

Au sein des HCL, la période consacrée aux entretiens de notation permet également aux Cadres de recenser les souhaits et les besoins de formation des agents. Tous les Cadres rencontrés ont indiqué qu'ils associaient le temps d'échange accordé à l'évaluation des agents à celui relatif à l'entretien de formation. « *L'un ne va pas sans l'autre. Puisqu'on fait le bilan de l'année écoulée et que l'on pointe les nouveaux objectifs à atteindre, autant en profiter pour définir les moyens dont l'agent peut disposer pour y parvenir* »⁴² souligne un Attaché d'Administration. En effet, cette étape permet d'évaluer les projets d'évolution de carrière. Il s'agit également de donner aux agents les moyens d'atteindre les nouveaux objectifs qui peuvent leur être fixés par leur chef de service.

Pour réaliser l'entretien de formation, les Cadres disposent d'un support papier (cf. ANNEXE 4), rempli par l'agent, qui reprend les actions suivies l'année précédente et qui

⁴² Entretien avec un AAH, réalisé le 9 octobre 2013.

comporte un volet destiné aux nouvelles demandes. Comme nous l'avons vu, l'acceptation de la direction pour suivre les formations sollicitées n'est pas automatique, sauf dans le cas où une personne n'a pas pu bénéficier de formation pendant trois années consécutives. J'ai, cependant, pu noter lors de l'observation des entretiens d'évaluation que les Cadres encourageaient majoritairement ces demandes. Le dispositif, au sein des HCL, est bien rodé et les agents bénéficient d'une large palette d'offres de formation, dans divers domaines. J'ai aussi remarqué la motivation des agents, très demandeurs pour partir en formation.

Toutefois, si la plupart des personnes reviennent enthousiastes des formations suivies, il est plus difficile d'en évaluer l'impact sur le fonctionnement du service par la suite. Il n'existe que très peu d'actions concrètes qui permettent d'estimer quantitativement le bénéfice de la formation. Les agents s'impliquent moins pour transmettre ce qu'ils ont pu apprendre à leurs collègues ou pour devenir référent pour la mise en œuvre d'un nouveau projet. Les personnes interrogées ont reconnu ne pas tenir compte des suites données au retour de formation pour évaluer les agents l'année suivante.

Or, il pourrait être intéressant de tenir compte des initiatives engagées suite à une formation pour valoriser le travail de l'année. Le fait de s'engager dans une formation, de mettre en œuvre ce qu'on y a appris et de l'appliquer dans le cadre de son travail quotidien est bien la preuve de la valeur professionnelle des fonctionnaires. En tant que Cadre, il me semble important d'encourager ce genre d'initiatives de la part des personnels d'un service.

Le plan de formation doit donc nécessairement être articulé avec la notation et l'évaluation des fonctionnaires puisque les offres de formation proposées permettent de répondre aux attentes et aux besoins formulés par les agents. On peut alors s'interroger sur l'opportunité de rendre obligatoire la participation à l'une des actions proposées par le plan de formation et le suivi de cette action, dans le but d'améliorer les pratiques d'un service, comme c'est le cas pour les professionnels médicaux, depuis la mise en place du DPC.

3.2.3 L'obligation de suivre une des actions du plan de formation : la recherche de l'amélioration des pratiques

Instauré par l'article 59 de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires – dite loi HPST – du 21 juillet 2009, le Développement Professionnel Continu est aujourd'hui applicable à toutes les grandes catégories de professionnels médicaux : médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, pharmaciens et professionnels paramédicaux.

Le programme de DPC associe deux activités : une analyse des pratiques professionnelles lors d'une activité explicite, et une acquisition ou un perfectionnement des connaissances et des compétences lors de cette même activité. L'analyse doit être critique et constructive en comparant les pratiques telles qu'elles sont réalisées et telles qu'elles devraient l'être. Elle doit également comporter des objectifs à atteindre et des actions d'amélioration des résultats. Enfin, l'analyse doit présenter un suivi de ces actions ainsi qu'un moyen de restitution des résultats professionnels. L'acquisition et le perfectionnement des compétences doivent être réalisés au cours d'une durée dédiée. Cette étape doit comporter des objectifs pédagogiques à atteindre, au moyen de supports reposant sur des références actualisées. Enfin, les nouvelles connaissances et compétences acquises doivent être évaluées. Les résultats professionnels doivent, en effet, être restitués.

Le DPC vise à améliorer les pratiques professionnelles par le moyen d'actions d'évaluation et de mise en place de programmes de formation. L'adoption du DPC permet de renforcer la cohérence de la formation de l'ensemble des professionnels de santé en favorisant le développement d'actions communes aux personnels médicaux et paramédicaux. Ainsi, la loi HPST met en place l'obligation de Développement Professionnel Continu de manière individuelle et permanente. Chacun des professionnels doit s'engager, au cours de chaque année civile, à prendre part à un des programmes collectifs, annuels ou pluriannuels de DPC.

Afin de justifier de la réalisation effective de leur obligation, les professionnels de santé sont tenus de transmettre une description de leur implication dans le programme de DPC en renseignant chaque année un bilan individuel d'activité. Ils doivent également pouvoir justifier des actions entreprises en conservant tous les documents susceptibles de leur être demandés.

Il serait intéressant d'étendre ce processus à l'ensemble des agents, en rendant obligatoire chaque année la participation à un des programmes de formation proposé dans le cadre du plan. Cela permettrait, d'une part, d'accroître la valeur professionnelle des agents et, d'autre part, d'améliorer la qualité du service rendu par un renforcement des savoir-faire et une modernisation des pratiques.

Ce système favoriserait également la création d'une dynamique de groupe qui pousserait les agents à s'investir dans un projet de manière collective. Cela permettrait, enfin, d'envisager une autre possibilité pour juger de la valeur professionnelle des personnes : l'évaluation collective.

3.3 L'intérêt d'une évaluation collective des fonctionnaires d'un service

Le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de juillet 2008, sur l'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'Etat, propose l'édification d'une réforme en profondeur du système de notation par la mise en place, notamment, d'un système d'évaluation collective.

En effet, le bon fonctionnement des services publics passe à la fois par la mobilisation des qualifications et des compétences individuelles des agents et de leur performance individuelle, mais aussi par le déploiement de compétences et performances collectives. Le rapport propose ainsi « *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* »⁴³. Il s'agit donc à la fois de développer une expertise sur la bonne adéquation de l'organisation et des compétences d'une équipe et, éventuellement, de mettre en œuvre un dispositif de primes collectives, modulé en fonction des résultats obtenus.

Suite à ce rapport, certaines administrations ont essayé de mettre en place un tel système d'évaluation collective. C'est, par exemple, le cas du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (3.3.1). Nous allons voir que, si cette procédure peut se heurter à diverses difficultés (3.3.2), un certain nombre d'acteurs apparaît assez favorable à la mise en place d'un tel système, du fait de l'impulsion susceptible d'être ainsi donnée dans le développement des services (3.3.3).

3.3.1 Le principe de l'évaluation collective

Ainsi que l'a estimé le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics dans son rapport de juillet 2008, « L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'Etat » : « *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.* »⁴⁴

Le Comité préconise la mise en place d'une nouvelle procédure qui consiste à évaluer des équipes, des services, ou des directions entières, au regard d'objectifs à atteindre

⁴³ Rapport d'enquête et conclusions du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. (2008). « L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'Etat. » p. 21

⁴⁴ Rapport d'enquête et conclusions du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. (2008). « L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'Etat. » p. 21

préalablement définis. Il s'agirait donc d'évaluer plus une organisation de travail dans son ensemble que l'implication personnelle d'un agent au sein d'un service. Toujours selon le rapport, la mise en œuvre d'un système de récompense financière devrait encourager le développement de cette procédure. Il s'agirait de mettre en place un dispositif de primes collectives, modulées en fonction de l'atteinte des objectifs fixés : les primes d'intéressement liées à la performance collective, qui font suite aux primes de fonction et de résultat, liées, pour leur part, à la performance individuelle.

Ce système est d'ores et déjà en vigueur au sein du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En effet, cette administration a élaboré des contrats triennaux avec ses grandes directions. L'Inspection générale des finances examine annuellement les indicateurs de performance et les contrats prévoient le versement de primes aux agents. Ces primes sont calculées en fonction de l'atteinte des objectifs préalablement définis.

Cette procédure vise, plus concrètement, à mesurer l'efficacité d'une organisation de travail et à évaluer ses perspectives d'amélioration. De plus en plus, il est rare qu'un individu travaille de manière isolée et mène seul la conduite d'un projet ou la réalisation de nouvelles missions. L'opposition performance individuelle / performance collective ne me semble donc pas pertinente puisqu'il faut bien un investissement de chacun pour aboutir à des résultats communs. L'évaluation collective, éventuellement associée à l'évaluation individuelle, permettrait ainsi de mesurer l'implication de chacun au sein de son environnement de travail et l'engagement dans la réalisation de nouveaux projets.

Toutefois, il ne faut pas négliger l'existence d'un certain nombre de points qui pourraient faire obstacle à la mise en place d'un système d'évaluation collective.

3.3.2 Les difficultés liées à l'adoption de l'évaluation collective

La principale difficulté opposée à la mise en place d'un système d'évaluation collective, qui a été soulevée lors des enquêtes réalisées auprès des agents du CHLS, a été celle de la gestion du « passager clandestin ».

Ainsi que l'a exposé un Cadre de santé du PAM de Médecine du CHLS, « *Dans un groupe, il y a toujours des éléments moteurs et des personnes plus récalcitrantes. Notre service a été réorganisé il y a un an. La majorité de l'équipe a été très impliquée dans les groupes de réflexion et nous avons eu des échanges très intéressants qui nous ont permis d'aboutir à l'organisation actuelle. Mais j'ai bien noté que quelques-uns étaient plutôt en retrait et ne mettaient pas le même engagement. Alors certes, le projet a abouti mais comment faire, dans l'hypothèse d'une évaluation collective, pour valoriser ceux qui*

se sont le plus investis ? »⁴⁵ Un Attaché d'Administration du groupement émet la même réserve : « Je pense que certains agents se sentiraient lésés et qu'il y aurait un sentiment d'injustice à la fois au sein d'un même service, lorsque les moins impliqués bénéficieraient de la même prime que les plus motivés, mais aussi entre les services : ce n'est pas parce qu'un projet n'a pas abouti que tous les agents étaient récalcitrants et ne s'impliquaient pas. »⁴⁶

Une autre Cadre de santé soulève ensuite la question de l'imprévu. En effet, au cours d'une année, certaines contraintes, certains aléas – telles que les situations d'absentéisme – peuvent survenir dans la vie d'un service et impacter l'organisation générale de ce service et, par voie de conséquence, l'atteinte ou non des objectifs qui avaient pu être fixés en début d'année. La Cadre de santé précise ainsi : « On fixe tel et tel objectif en début d'année. On va travailler ensemble, mettre en place des procédures, des réorganisations pour y parvenir. Mais la réalisation est souvent soumise à des aléas. Dans mon équipe, j'ai une infirmière qui a été absente pendant une année et demie. Du coup, pendant cette période, on n'a mis en place que ce qui était incontournable. On n'a pas pu travailler plus, approfondir. On était incapable de réaliser plus, en raison de l'absence de cet agent. Elle n'a pas été remplacée donc le travail a été reporté sur le reste de l'équipe. En l'occurrence ce n'est pas vraiment la faute du service si les buts initiaux n'ont pas été atteints. En plus, les agents présents ont vraiment redoublé d'efforts. Mais alors, puisque les objectifs n'ont pas été atteints, on ne pourrait pas récompenser leur travail ? »⁴⁷ Il semble donc que ce système d'évaluation collective atteigne certaines limites.

Enfin, la question de la valorisation d'une activité par rapport à une autre se pose. Comment peut-on objectivement juger que ce qui a été accompli par un service doit être mieux récompensé que ce qui a pu l'être par un autre ? Les services de soins intensifs, par exemple, sont soumis à des charges de travail très importantes. Ce fait est reconnu et accepté par l'ensemble des acteurs de l'hôpital. Cependant, comme le précise un Cadre de santé, un service de consultations peut aussi s'avérer très lourd. Chaque service présente ses particularités, ses spécificités qui sont autant de freins à la comparaison du travail effectué au sein de chacun. Un AAH estime qu'un système d'évaluation collective, récompensé par une « prime d'investissement par service » engendrerait de la concurrence, voire du mauvais esprit entre des personnes qui n'accomplissent pas le même travail. De plus, la répartition résulterait de la libre appréciation de l'encadrement supérieur.

⁴⁵ Entretien avec un Cadre de santé, réalisé le 16 septembre 2013.

⁴⁶ Entretien avec un AAH, réalisé le 9 octobre 2013.

⁴⁷ Entretien avec un Cadre de santé, réalisé le 17 septembre 2013.

Il existe donc le risque que les services qui toucheraient moins ne le verraient pas forcément comme la non-atteinte des objectifs fixés, mais estimeraient plutôt être moins bien considérés, moins bien reconnus que les autres, par leur hiérarchie, sans avoir forcément démérité. De nombreux facteurs extérieurs au service lui-même peuvent expliquer la non-atteinte d'un objectif : arrêts maladie, surcharge d'activité, dommages matériels... Par conséquent, il n'y aurait pas forcément une égalité de traitement entre les services, parce qu'il n'y aurait pas les mêmes objectifs, les mêmes moyens, matériels ou en personnels, déployés pour atteindre les résultats prédéfinis. Je pense que ce serait le rôle des Cadres, soignants ou administratifs, de veiller au respect de l'équité entre les services et de produire d'importants efforts en matière de communication pour prévenir ces situations, car l'évaluation collective m'est apparue comme une piste très intéressante à explorer.

3.3.3 Les points forts de l'évaluation collective

La mise en place d'une évaluation collective trouve cependant ses partisans, dans le sens où la performance collective tend à se confondre avec la performance organisationnelle. L'organisation de l'ensemble des individus d'un service joue un rôle majeur dans l'atteinte des résultats fixés. De ce fait, c'est l'action collective qui doit être envisagée dans son ensemble plutôt que l'action individuelle pour évaluer les moyens mis en œuvre pour atteindre les buts prédéfinis.

Ainsi que le reconnaît une Cadre supérieure de santé : « *La fixation d'objectifs par service est déjà mise en place pour les cadres soignants.* »⁴⁸ Il est rare, en effet, qu'une infirmière soit, seule, porteuse d'un projet à mettre en place au sein d'un service. Les nouveautés à appliquer, les réorganisations à prévoir, sont plus généralement soumises au Cadre de santé qui doit la décliner au niveau de son service, avec l'ensemble de son équipe. Il ne semble donc pas incohérent de faire porter l'appréciation du travail fourni sur l'ensemble des agents du service plutôt que sur chaque personne de manière individuelle. Ce système permettrait, en outre, de renforcer l'esprit d'équipe au sein d'une unité.

La motivation financière apparaît être également un argument convaincant pour les personnels d'encadrement. La prime, qui est aujourd'hui fonction d'un coefficient affecté à la note obtenue par l'agent au cours de son année de service, n'est en aucun cas remise en question. L'opportunité de la transposer aux performances d'un service plutôt qu'à celles d'un seul agent est donc à envisager. C'est la progression systématique et régulière de cette prime au fur et à mesure de la progression de la note qui est, en revanche, plus contestée. Une Cadre supérieure de santé précise : « *Je pense que la*

⁴⁸ Entretien avec une Cadre supérieure de santé, réalisé le 3 octobre 2013.

prime devrait être réellement annuelle. C'est-à-dire que si un agent, cette année, a 500 € de prime, l'année prochaine, il ne devrait pas nécessairement avoir autant ou plus. Il faudrait aussi qu'il puisse avoir moins. Or la prime d'une année n'est jamais inférieure à celle d'avant, même si le travail n'a pas été meilleur. Très honnêtement, je pense qu'aujourd'hui, le salaire, la prime, sont des motivations indéniables. Donc je verrais bien une vraie « prime à l'investissement » : cette année vous méritez tant et l'année prochaine, ce sera peut-être plus ou peut-être moins. Après, est-ce qu'il faut que ce soit lié seulement aux performances individuelles ou également aux performances de l'équipe ? Je pense qu'évaluer les objectifs de l'équipe, c'est pas mal aussi. Cela crée une cohésion d'équipe qui est différente. »⁴⁹

Au vu de ces opinions partagées, l'adoption d'une évaluation collective pure et l'abandon de l'évaluation individuelle ne semblent pas être une bonne solution. Un système mixte me semblerait plus approprié, avec une partie d'évaluation collective et une partie individuelle. Une des AAH du service des Ressources Humaines reconnaît que c'est d'ores et déjà la pratique au CHLS : « *Lorsqu'une organisation est mise en place dans un service, quand un déménagement est organisé... On met généralement un coup de "boost" à la note des agents de ce service, même si on tient compte, bien sûr, des appréciations portées par les cadres de proximité, qui notent l'implication particulière de certains ou la montée de l'absentéisme pour d'autres.* »⁵⁰ Il s'agirait donc de supprimer la valorisation de la note et de la remplacer par une prime, pour les agents dont la valeur professionnelle a été particulièrement mise à l'épreuve au cours de l'année.

En conclusion, la mise en place d'un système d'évaluation permettant d'accorder une prime en raison d'une contribution à la performance collective est à envisager, même s'il convient de conserver en parallèle, la référence à la performance individuelle. L'évaluation doit donc être un mixte d'évaluation individuelle et collective qui s'intégrerait dans un processus global « *d'évaluation des performances au travail* »⁵¹.

⁴⁹ Entretien avec une Cadre supérieure de santé, réalisé le 3 octobre 2013.

⁵⁰ Entretien avec une AAH, réalisé le 9 octobre 2013.

⁵¹ Blog de Chantal MATIMA SERGENT. (Article du 13 septembre 2011). « Evaluer la performance collective dans la Fonction publique : un enjeu de performance économique d'utilité sociale. » Consulté le 25/10/13.

Conclusion

Depuis sa mise en place par le premier statut général de la Fonction publique avec la loi du 19 octobre 1946 jusqu'à sa remise en cause à compter de la loi de modernisation de la Fonction publique du 2 février 2007, la procédure de notation des fonctionnaires a connu de nombreuses évolutions.

La notation est aujourd'hui contestée car le système de note chiffrée est jugé trop scolaire. De plus, la note n'apparaît pas représentative de la valeur professionnelle des agents puisqu'elle s'inscrit dans une logique progressive, évolutive en fonction de l'avancement des agents dans leur carrière.

Si plusieurs orientations sont exploitables pour favoriser l'évolution de ce système quasi-automatique, telles que les évaluations collectives (qui consistent à juger de l'atteinte d'objectifs par service), ou la prise en compte plus accrue de l'investissement des personnels dans les actions de formation proposées par l'établissement, la piste privilégiée semble être celle de l'abandon pur et simple de la note chiffrée et de l'adoption d'un système plus qualitatif d'évaluation par le développement au sein des trois Fonctions publiques des entretiens professionnels.

Les chefs de services de la FPE appliquent désormais cette procédure lors de l'évaluation annuelle des agents de leur administration. Une expérimentation est en cours et devrait se généraliser au sein des Fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Les enjeux liés à cette nouvelle modalité consistent à obtenir une évaluation plus objective de la valeur professionnelle des fonctionnaires, liée au travail effectivement accompli pendant l'année de référence. Il s'agit également de développer la performance des agents en leur fixant préalablement des objectifs à atteindre pour l'année à venir, avant d'en faire le bilan lors de l'évaluation suivante. Cette procédure s'inscrit donc dans la logique de nouvelle gouvernance opérée au sein de la Fonction publique, qui tend à valoriser la performance des professionnels.

Les Attachés d'Administration Hospitalière ont leur rôle à jouer dans la mise en place de cette évolution.

En tant que Cadres de proximité, ils doivent, en effet, être préparés et formés pour mettre en place cette évaluation au sein de leurs services respectifs et ainsi, pouvoir juger des compétences et des investissements de chacun de la manière la plus objective possible.

La relation qu'ils peuvent avoir avec les professionnels qu'ils encadrent doit leur permettre de les encourager à s'investir dans de nouvelles actions de formation, d'autant plus que l'entretien d'évaluation leur donnera les moyens de valoriser cette implication.

Je pense, enfin, que c'est à la nouvelle génération des AAH d'apporter une impulsion pour moderniser un système qui, bien qu'il ait connu des évolutions, date de la naissance de la Fonction publique en 1946.

Bibliographie

Textes législatifs et réglementaires

- Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 portant statut général des fonctionnaires.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires.
- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'Etat
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale
- Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique hospitalière
- Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.
- Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.
- Décret n° 2005-1095 du 1er septembre 2005, relatif à l'évaluation des personnels de direction et des Directeurs des soins des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique hospitalière
- Décret n° 2010-888 du 30 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.
- Décret n° 2010-1153 du 29 septembre 2010, portant application de l'article 65-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique hospitalière
- Arrêté du 6 mai 1959 relatif à la notation du personnel des établissements d'hospitalisation, de soins et de cures publics.
- Circulaire n° DGOS/RH4/2012/14 du 12 janvier 2012 relative à la mise en œuvre de l'expérimentation de l'entretien professionnel dans la Fonction publique hospitalière.
- Circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat

Ouvrages

- AUBIN, E. (2012). « Droit de la Fonction publique ». Gualino éditeur, 3^{ème} édition.
- AUBY, J-M., AUBY, J-B., JEAN-PIERRE, D. et al. (2012). « Droit de la fonction publique – Etat, Collectivités locales, Hôpitaux ». DALLOZ, 7^{ème} édition.
- DEVREESE, E. (2011). « Droit de la santé et réformes hospitalières ». Les éditions DEMOS.
- HOLCMAN, R. (2010). « Droit hospitalier – Manuel de gouvernance hospitalière ». Editeur Groupe BERGER LEVRAULT.
- LAMY, Y., LUCAS, A., SACCO, M-T. (2012). Les 12 points clés de la carrière du fonctionnaire hospitalier. Presses de l'EHESP. 11^{ème} édition.
- LUCAS, A. et al. (2012). « Manuel de gestion des ressources humaines dans la Fonction publique hospitalière, Volume 1 ». Presses de l'EHESP. 9^{ème} édition.
- MONIER, R., ROOZ, G. (1991). « De la notation dans la Fonction publique au bilan individuel ». Les éditions d'Organisation.
- PLANTEY, A., PLANTEY, M-C. (2012). « La Fonction publique ». LexisNexis, 3^{ème} édition.
- RANGEON, F. (1992). « La notation des fonctionnaires en question » ; Politiques et management public. vol 10 n°2, pp. 193-211.

Rapports

- Rapport Picq (1994). « L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde ». La Documentation française.
- Rapport d'ensemble du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (1999-2001). La Documentation française. 301 pages.
- Rapport public du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (2008). « L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'Etat ». La Documentation française.
- Rapport du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique au Parlement sur l'application de l'article 55 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique d'Etat (2009). « Expérimentation de la suppression de la notation et de la mise en œuvre de l'entretien professionnel dans la Fonction publique de l'Etat. La Documentation française.

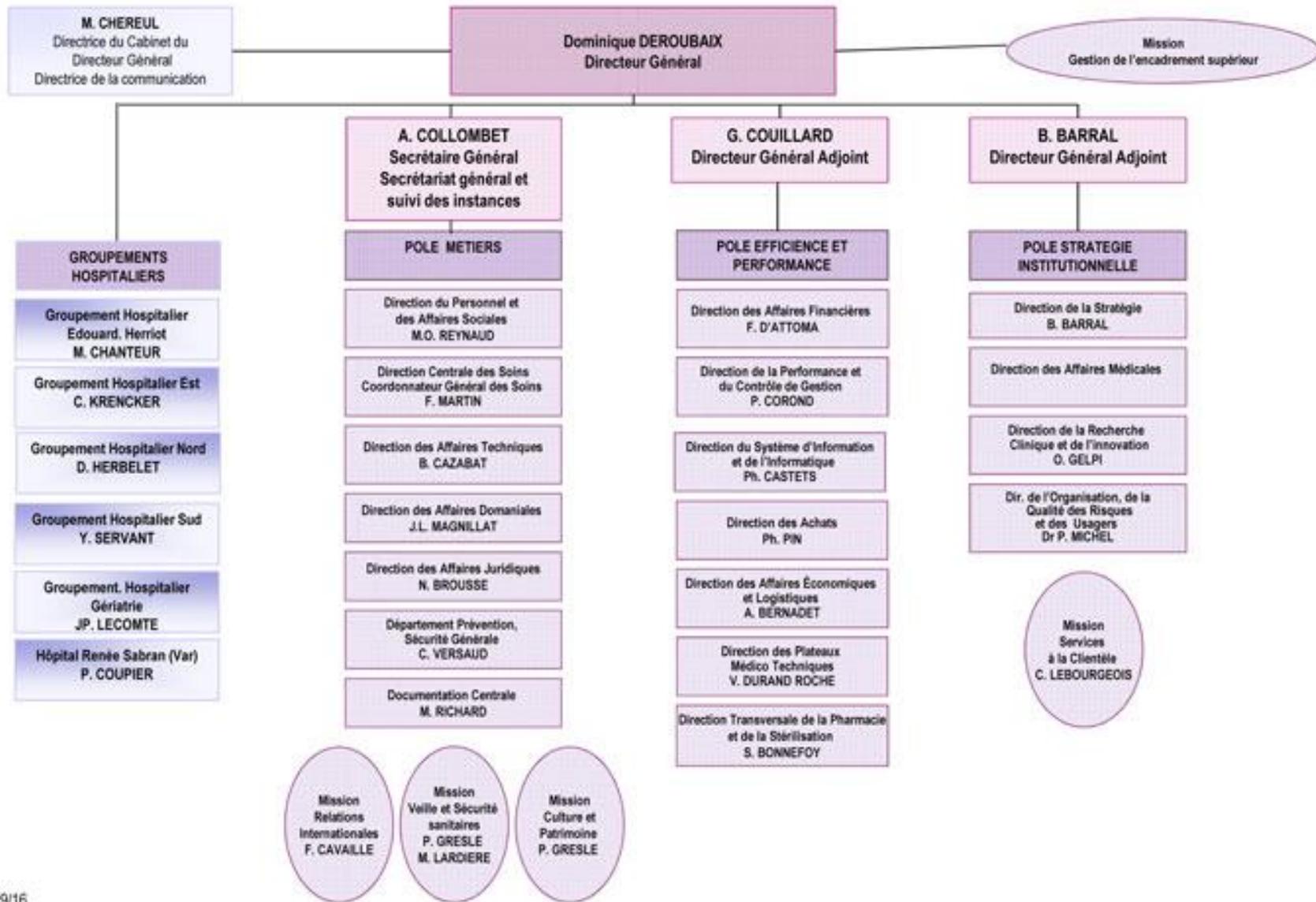
Sites Internet

- <http://www.fonction-publique.gouv.fr>
- <http://www.anap.fr>
- <http://www.has-sante.fr>
- <http://www.carrieres-publiques.com>
- <http://www.anfh.fr>
- <http://infos.emploipublic.fr/dossiers/evoluer-dans-ma-carriere/evaluation-et-avancement/notation-et-evaluation-dans-la-fonction-publique/apm-611/>
Consultée le 09/09/13.
- <http://vosdroits.service-public.fr/F31255.xhtml>
Consultée le 09/09/13.
- <http://infosdroits.fr/la-notation-administrative-levaluation-la-revision-de-note-des-agents-de-la-fonction-publique-hospitaliere/>
Consultée le 16/09/13.
- <http://infosdroits.fr/les-cap-commissions-administratives-paritaires-dans-la-fonction-publique-hospitaliere-composition-missions-grades/>
Consultée le 16/09/13.
- <http://www.gazette-sante-social.fr/juridique/bilans-de-jurisprudence-la-notation-des-fonctionnaires-hospitaliers-3390.html>
Consultée le 17/09/13.
- http://www.lepoint.fr/societe/fonctionnaires-la-notation-supprimee-au-profit-d-un-entretien-annuel-05-08-2010-1222417_23.php
Consultée le 25/09/13.
- <http://lift.typepad.fr/matima/2011/09evaluer-la-performance-collective-dans-la-fonction-publique-un-enjeu-de-performance-economique-dutil.html>
Consultée le 25/09/13.

Liste des annexes

ANNEXE 1 : Organigramme des HCL	II
ANNEXE 2 : Méthodologie du mémoire.....	III
ANNEXE 3 : Exemple de fiche de notation.....	VIII
ANNEXE 4 : Exemple de fiche de compte rendu de formation	X

ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DES HCL



13/09/16

ANNEXE 2 : METHODOLOGIE DU MEMOIRE

1. Méthode de réalisation du mémoire

La problématique retenue pour ce mémoire a été le résultat d'une concertation avec l'Attachée d'Administration Hospitalière et le Directeur référent du Pôle de Médecine du CHLS, menée lors de ma première immersion professionnelle, au mois de mars 2013.

Nous avons décidé d'orienter la réflexion sur un sujet large et général, partagé par tous les établissements de santé, mais aussi par tous les AAH, quel que soit leur secteur de compétences. En tenant compte du calendrier des stages, le thème de la « *notation des fonctionnaires hospitaliers* » est apparu le plus adapté pour susciter une réflexion sur sa mise en œuvre, sur les enjeux qui lui sont rattachés, sur les limites aujourd'hui atteintes et sur les évolutions possibles de ce procédé.

Différents outils méthodologiques ont été mobilisés au cours de l'élaboration du mémoire :

- Tout d'abord, une recherche bibliographique conséquente, afin de regrouper les données de la littérature sur le sujet de la notation, de l'entretien professionnel et du développement des compétences et afin de mobiliser les sources juridiques qui témoignent de l'évolution du système de notation des fonctionnaires. J'ai également mobilisé les personnels du service des Ressources Humaines du CHLS, afin de recueillir les fiches de procédure de notation / évaluation des Hospices Civils de Lyon.
- Ensuite, des périodes d'observation directe sur le terrain. J'ai assisté à la plupart des entretiens menés par l'Attachée du Pôle de Médecine, à quelques évaluations réalisées par les Cadres supérieures de santé du PAM, et à des rendez-vous entre les Cadres et le personnel soignant. Au total, j'ai assisté à une cinquantaine d'entretiens. J'ai ainsi pu analyser, au moyen de tableaux comparatifs, les pratiques qui avaient cours et les modalités de réalisation de ces entretiens. Cette observation m'a permis de m'entretenir – de manière spontanée – à la fois avec les notateurs et avec les agents notés.
- Enfin, j'ai réalisé des enquêtes par entretiens, auprès des Cadres, administratifs et soignants, et des représentants du personnel, afin de recueillir leurs impressions, leurs avis et leur ressenti sur les procédures actuellement en cours. Le guide d'entretien était standardisé et semi-directif, avec un contenu pouvant s'adapter à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés et permettant de susciter le dialogue. J'ai simplement privilégié quelques aménagements pour l'entretien de l'AAH responsable du service des Ressources Humaines et celui des représentants du personnel, afin d'adapter les questions aux missions de chacun. Chaque entretien a été enregistré et a fait l'objet d'un compte-rendu systématique.

J'ai donc favorisé une approche qualitative pour l'élaboration de ce mémoire, avec des enquêtes auprès d'un échantillon réduit, mais une vraie démarche compréhensive pour analyser les différents points de vue rencontrés.

J'ai eu quelques difficultés dans la planification des rendez-vous : un certain nombre de personnes était en congé au mois de juillet et au mois de septembre et mes demandes d'entretiens sont donc restées sans réponse ; de plus, si la période correspondait bien aux moments des entretiens d'évaluation, le temps des Cadres était occupé par la réalisation de ces entretiens et j'ai donc dû réitérer plusieurs fois mes demandes de rendez-vous. Enfin, mon stage est intervenu à une période de réorganisation de l'équipe de Direction, suite au départ de l'ancienne Directrice des Ressources Humaines. Je ne suis donc pas parvenue à obtenir d'entretien de la part de l'équipe de direction.

Malgré tout, la thématique traitée a bien su faire réagir les différents interlocuteurs et la confrontation de leurs opinions avec les miennes, et avec les données littéraires et juridiques sur le sujet ont permis la rédaction de ce mémoire.

2. Liste des personnes interrogées

CORPS	FONCTIONS	DATE DE L'ENTRETIEN
AAH	AAH – Cadre administratif de Pôle	10 septembre 2013
	AAH responsable des Ressources Humaines	9 octobre 2013
	AAH responsable des Services Economiques	9 octobre 2013
Cadre supérieur de santé	Cadre supérieur du Pôle de Chirurgie	2 octobre 2013
	Cadre supérieur du Pôle de Médecine	3 octobre 2013
Cadre de santé	Cadre de santé du service d'endocrinologie	16 septembre 2013
	Cadre de santé du service d'oncologie	16 septembre 2013
	Cadre de santé du service de pneumologie	17 septembre 2013
Syndicat	Représentant du personnel (demande d'anonymat)	27 septembre 2013

3. Grilles d'entretien

ENTRETIEN CADRES ADMINISTRATIFS ET SOIGNANTS

Présentation de l'entretien :

Cet entretien se déroule dans le cadre de la construction d'un mémoire professionnel relatif au système de notation des fonctionnaires hospitaliers. Le but de l'entretien est de connaître les pratiques du CHLS en matière de notation et d'évaluation des agents fonctionnaires, de percevoir et souligner les limites du système et de proposer des pistes d'amélioration pour le futur.

Questionnaire :

- Pouvez-vous me présenter votre parcours et votre fonction au sein du PAM de médecine ?
- En tant que Cadre, vous faites partie des notateurs. Quel est votre rôle dans la procédure de notation ? A quel moment intervenez-vous ? Quelles sont les personnes que vous notez ? Comment se passe, classiquement, un entretien de notation ?
- Sur quels critères vous fondez-vous pour définir une note / élaborer une appréciation ?
- Ce système vous paraît-il bien représentatif de la valeur professionnelle des agents ?
- Quelles sont, selon vous, les raisons qui ont pu conduire à la mise en place d'un tel système ? (points forts)
- Quelles sont les limites atteintes par la procédure actuelle ? Est-elle suffisamment motivante pour les agents ? Qu'est-ce qui nécessiterait une révision ?
- Comment, selon vous, impliquer davantage les fonctionnaires dans le développement de leurs compétences ?
- Que pensez-vous de l'abandon simple de la note chiffrée au profit d'un entretien d'évaluation ?
- Pensez-vous que la mise en place du plan de formation, tel qu'il est en vigueur aujourd'hui, suffise à motiver les agents dans la recherche de nouvelles compétences ? Avez-vous des suggestions pour l'améliorer ?
- Que pensez-vous de l'idée d'une évaluation collective, avec la fixation d'objectifs à atteindre par service et l'octroi d'une récompense (indemnité financière) en cas de réussite ?

ENTRETIEN AAH – SERVICE DES RESSOURCES HUMAINES

Présentation de l'entretien :

Cet entretien se déroule dans le cadre de la construction d'un mémoire professionnel relatif au système de notation des fonctionnaires hospitaliers. Le but de l'entretien est de connaître les pratiques du CHLS en matière de notation et d'évaluation des agents fonctionnaires, de percevoir et souligner les limites du système et de proposer des pistes d'amélioration pour le futur.

Questionnaire :

- Pouvez-vous me présenter votre parcours et votre fonction ?
- Pouvez-vous me présenter les modalités de la procédure de notation des HCL ? Quel est le calendrier ? Quels sont vos documents supports ? Quelles sont les personnes ressources, les instances qui interviennent ? Existe-il une expérimentation de l'entretien d'évaluation tel qu'il a été mis en place par la loi de 2007 ?
- Quelles sont vos missions en tant qu'AAH du service des Ressources Humaines dans le suivi de la procédure de notation ?
- En tant que Cadre, vous faites partie des notateurs. Quelles sont les personnes que vous notez ? Comment se passe, classiquement, un entretien de notation ? Sur quels critères vous fondez-vous pour définir une note / élaborer une appréciation ?
- Ce système vous paraît-il bien représentatif de la valeur professionnelle des agents ?
- Quelles sont, selon vous, les raisons qui ont pu conduire à la mise en place d'un tel système ? (points forts)
- Quelles sont les limites atteintes par la procédure actuelle ? Est-elle suffisamment motivante pour les agents ? Qu'est-ce qui nécessiterait une révision ?
- Avez-vous des suggestions pour rendre la notation plus révélatrice de la valeur professionnelle des agents ?
- Que pensez-vous de l'abandon simple de la note chiffrée au profit d'un entretien d'évaluation ?
- Pensez-vous que la mise en place du plan de formation, tel qu'il est en vigueur aujourd'hui, suffise à motiver les agents dans la recherche de nouvelles compétences ? Avez-vous des suggestions pour l'améliorer ?
- Que pensez-vous de l'idée d'une évaluation collective, avec la fixation d'objectifs à atteindre par service et l'octroi d'une récompense (indemnité financière) en cas de réussite ?

ENTRETIEN REPRESENTANTS DU PERSONNEL

Présentation de l'entretien :

Cet entretien se déroule dans le cadre de la construction d'un mémoire professionnel relatif au système de notation des fonctionnaires hospitaliers. Le but de l'entretien est de connaître les pratiques du CHLS en matière de notation et d'évaluation des agents fonctionnaires, de percevoir et souligner les limites du système et de proposer des pistes d'amélioration pour le futur.

Questionnaire :

- Pouvez-vous me présenter votre parcours et votre fonction ?
- En tant que représentant du personnel, quel est votre rôle dans la procédure de notation ? A quel moment intervenez-vous ? Au moment de la contestation des notes, les agents font-ils plus souvent appel à vous pour un recours amiable auprès de leur supérieur hiérarchique ou pour une intervention en CAP ?
- Le système en vigueur aujourd'hui vous paraît-il bien représentatif de la valeur professionnelle des agents ?
- Quelles sont, selon vous, les raisons qui ont pu conduire à la mise en place d'un tel système ? (points forts)
- Quelles sont les limites atteintes par la procédure actuelle ? Est-elle suffisamment motivante pour les agents ? Qu'est-ce qui nécessiterait une révision ?
- Avez-vous des suggestions pour rendre la notation plus révélatrice de la valeur professionnelle des agents ?
- Comment, selon vous, impliquer davantage les fonctionnaires dans le développement de leurs compétences ?
- Que pensez-vous de l'abandon simple de la note chiffrée au profit d'un entretien d'évaluation ?
- Pensez-vous que la mise en place du plan de formation, tel qu'il est en vigueur aujourd'hui, suffise à motiver les agents dans la recherche de nouvelles compétences ? Avez-vous des suggestions pour l'améliorer ?
- Que pensez-vous de l'idée d'une évaluation collective, avec la fixation d'objectifs à atteindre par service et l'octroi d'une récompense (indemnité financière) en cas de réussite ?

ANNEXE 3 : EXEMPLE DE FICHE DE NOTATION

36 C.HOSPITALIER LYON-SUD
36 C.HOSPITALIER LYON-SUD

*** FICHE D APPRECIATION ET DE NOTATION 2013 **

Titulaire _____ Cors: _____
Grade: _____
Date grade: _____ Rel. Grade: _____
Ech: _____ Date: _____ Rel. Ech: _____ Durée: _____
Note(s) _____ 2011: _____ 2012: _____
Moy. Grade: _____ Moy. Ech: _____ Plaf. Ech: _____

	MA	ME	A	B	T	B	EXP
1 CONNAISSANCES THEORIQUES							
2 APPLICATION PRATIQUE							
3 APTITUDE A LA GESTION							
4 SOUCI DU PERFECTIONNEMENT							
5 APTITUDES PEDAGOGIQUES							
CRITERE 1: CONNAISSANCES PROFESSIONNELLES							
1 SENS DES RESPONSABILITES							
2 EXERCICE DE L'AUTORITE							
3 SOUCI D'EQUITE							
4 APTITUDE A LA DELEGATION							
5 SENS DE L'ECONOMIE							
CRITERE 2: APPLICATION DANS L'EXECUTION DU TRAVAIL							
1 ESPRIT D'INITIATIVE							
2 SOUCI DE TRANSMISSION ET D'INFORMATION							
3 FACULTE D'ADAPTATION							
4 EFFICACITE							
5 SOUCI DE PARTICIPER /DE FAIRE PART SON EQUIP							
CRITERE 3: SENS DE L'ORG. ET METHODE DANS LE TRAVAIL							
1 SENS DES RELATIONS							
2 DISPONIBILITE							
CRITERE 4: COMPORTEMENT ENVERS LE PUBLIC ET LES HOSPITAL							
1 TENUE VESTIMENTAIRE							
2 COMPORTEMENT : REGULARITE							
3 ATTITUDE VIS A VIS DES SUPERIEURS							
4 ATTITUDE VIS A VIS DES RESP. AUTRES SERV.							
5 PONCTUALITE							
CRITERE 5: TENUE ET PRESENTATION							

OBSERVATIONS GENERALES (voir verso)						
CRIT.1	CRIT.2	CRIT.3	CRIT.4	CRIT.5	NOTE / 25	<i>Le DIRECTEUR le,</i>
<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>
L'AGENT DECLARE AVOIR PRIS CONNAISSANCE DE SA NOTE CHIFFREE						
<i>Le,</i> <i>Signature de l'agent :</i>						
APRES COMMISSION PARITAIRE <i>Le DIRECTEUR le,</i>						
NOTE / 25 <input style="width: 100px; height: 20px;" type="text"/>						

OBSERVATIONS GENERALES

1	PREMIER AVIS		
QUALITE :	NOM :	DATE :	SIGNATURE :

2	DEUXIEME AVIS		
QUALITE :	NOM :	DATE :	SIGNATURE :

3	DIRECTEUR		
	NOM :	DATE :	SIGNATURE :
<i>L'agent déclare avoir pris connaissance des appréciations portées au recto et au verso du présent imprimé</i>			
Le :		<i>Signature de l'agent</i>	

ANNEXE 4 : EXEMPLE DE FICHE DE COMPTE RENDU DE FORMATION

000 HOSPICES CIVILS DE LYON
36 C.HOSPITALIER LYON-SUD
36 C.HOSPITALIER LYON-SUD

COMPTE RENDU ENTRETIEN DE FORMATION 2013

I - BILAN DE LA PERIODE ECOULEE

Missions exercées au cours de la période écoulée :

.....
.....
.....
.....

DEMANDES ANTERIEURES DE FORMATIONS ET SUITE DONNEES					
Intitulé de la demande	Retenue	Non retenue	Réalisée	En cours	Reportée (période à préciser)

(suite au verso) ↩

II - PERSPECTIVES POUR LES PERIODES A VENIR

Missions à exercer - Evolutions par rapport à la période précédente (le cas échéant) -
Projet professionnel (le cas échéant) :

.....

.....

.....

.....

Compétence à développer ou à acquérir	Nature ou intitulé de la formation à envisager

III - DEMANDES DE FORMATION

Nature ou intitulé de la formation demandée	Observations / Positionnement du cadre

Observations de l'agent :

.....

.....

Date :

Signature :

Nom, Prénom du cadre :

.....

Date :

Signature :

FIORANCIO

Julie

Décembre 2013

Attaché d'Administration Hospitalière

Promotion 2013

Le système de notation des fonctionnaires hospitaliers : un dispositif en mutation ?

PARTENARIAT UNIVERSITAIRE : Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique – Rennes

Résumé :

La notation, qui vise à évaluer la valeur professionnelle des agents, est composée de deux éléments : une note chiffrée et une appréciation qualitative.

En 2007, une loi a prévu l'expérimentation de l'abandon de la note au profit d'un entretien professionnel entre un agent et son supérieur hiérarchique.

La note chiffrée est contesté en raison notamment de son caractère continu et des normes rigides qui entourent sa détermination.

L'objet de ce mémoire est d'apporter des éléments de réponse à la question de savoir quels sont les freins et les leviers de la procédure actuelle de notation des fonctionnaires dans une perspective d'amélioration de leurs compétences.

En tant que Cadre, l'AAH joue un rôle dans la procédure de notation. Il doit assurer la motivation de ses agents, et encourager le développement de leurs compétences. Il doit être partie prenante des réflexions engagées pour pallier les insuffisances du système actuel.

Mots clés :

Appréciation – Attaché d'Administration Hospitalière – Entretien professionnel – Evaluation – Evaluation collective – Expérimentation – Fonction publique hospitalière – Formation – Notation – Note – Valeur professionnelle

L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.