

Groupe de travail du 17 décembre 2015
La prise en compte de la valeur professionnelle dans l'avancement d'échelon

Les dispositions du projet de loi finances pour l'année 2016 procèdent à l'harmonisation des modalités d'avancement d'échelon dans les trois versants de la fonction publique, par instauration d'une **cadence unique d'avancement reposant, par défaut, sur la seule ancienneté de services.**

Le cadencement unique sera mis en œuvre la première année d'engagement des revalorisations indiciaires, soit **à la publication des textes statutaires en 2016** pour les corps et cadres d'emplois de catégorie B et corps et cadres d'emplois de catégorie A à caractère paramédical et social, et **au 1^{er} janvier 2017** pour les autres corps et cadres d'emplois.

Les dispositions prévues par la loi de finances pour 2016 ouvrent en outre la **possibilité d'introduire, par décret en Conseil d'Etat, un dispositif de prise en compte de la valeur professionnelle** pour l'avancement d'échelon, sous réserve que ce dispositif fasse l'objet d'un **contingentement fixé réglementairement.**

L'objet du présent groupe de travail est d'engager les travaux de construction de ce nouveau dispositif, qui aurait vocation à s'appliquer dans chacun des trois versants de la fonction publique et à l'ensemble des catégories hiérarchiques.

1- POURQUOI INSCRIRE LA PROGRESSION DE CARRIERE DES FONCTIONNAIRES DANS UNE LOGIQUE DE DIFFERENCIATION AU REGARD DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE ?

La construction de dispositifs d'évaluation des fonctionnaires et agents publics, autour de critères tenant compte de la nature particulière des missions de service public et des valeurs qui s'y rattachent, participe du bon fonctionnement d'une société démocratique. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen reconnaît ainsi à la Société « le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

La politique de ressources humaines des organisations publiques doit prendre en compte la spécificité des missions du service public et des modalités d'intervention des agents publics pour lesquels les collectifs de travail sont essentiels. Elle doit donc trouver les leviers pertinents pour apprécier la valeur professionnelle des agents en tenant compte des résultats négatifs qu'ont pu parfois produire certaines adaptations de dispositifs de mesures de la performance issus de la sphère privée, mais également dans le but de valoriser la motivation des agents et d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers.

L'amélioration de la prise en compte, dans le déroulement de carrière, de la valeur professionnelle et de l'engagement individuels de chaque agent, quel que soit son positionnement dans la hiérarchie administrative, en reconnaissance du **rôle essentiel de chacun dans l'exercice des missions de service public**, doit constituer l'une des mesures de **soutien à l'investissement personnel des agents**, renforçant leur motivation intrinsèque à servir l'intérêt général.

2- LES OUTILS DE RECONNAISSANCE DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE DES AGENTS SONT-ILS AUJOURD'HUI SUFFISANTS ?

En 2016 pour les corps et cadres d'emplois de catégorie B et de catégorie A à caractère paramédical et social, et à compter du 1^{er} janvier 2017 pour les autres corps et cadres d'emplois, les outils de reconnaissance de la valeur individuelle se limiteront par défaut aux deux seuls dispositifs suivants :

- **Le régime indemnitaire** : Les paramètres conduisant à la modulation des montants versés entre fonctionnaires relevant des mêmes corps / cadres d'emplois et grades sont multiples. Parmi ces paramètres, le critère de la valeur professionnelle individuelle n'entre en ligne de compte que pour une proportion minoritaire du montant final versé :
 - o Certains régimes indemnitaires ne sont pas modulables ;
 - o D'autres critères occupent une place prépondérante : fonctions exercées, sujétions particulières, valorisation des résultats collectifs au niveau d'une équipe ou d'un service ;
 - o Tous les employeurs publics, et notamment les employeurs publics territoriaux, n'ont pas mis en œuvre de régime indemnitaire.
 - o La modulation du régime indemnitaire sur la base de la valeur professionnelle est révisable chaque année, et n'offre pas le même niveau de garanties qu'un avantage de carrière, qui, une fois accordé, produit ses effets jusqu'à la cessation de fonctions.

- **Les promotions de grade, de corps et cadres d'emplois** : Au sein de corps ou cadres d'emplois comportant le plus communément trois ou deux grades, ces outils de reconnaissance de la valeur professionnelle ne peuvent être mobilisés à échéance rapprochée à l'échelle d'une carrière complète. A titre d'exemple, un agent recruté au premier grade d'une carrière à trois grades bénéficiera en théorie d'une mesure de reconnaissance de la valeur professionnelle au titre de l'avancement de grade à deux reprises dans une carrière de 42 ans (soit tous les 14 ans en moyenne). La promotion de corps dans la fonction publique de l'Etat concerne quant à elle 1 % chaque année des fonctionnaires éligibles à une promotion.

Entre les deux dispositifs précités (attribution annuelle du régime indemnitaire et avancement de grade décennal), il semble ainsi y avoir un **espace suffisant pour la construction d'un autre dispositif dont la fréquence de mise en œuvre se situerait entre ces deux bornes temporelles**, pour un **effet réel sur la carrière des agents** dans leur grade. Il doit en effet permettre d'obtenir une accélération de carrière sensible pour les agents concernés.

Son incidence sur le déroulement de carrière justifierait qu'il soit mis en œuvre à partir d'un certain **pallier d'ancienneté de services dans le corps ou le cadre d'emplois**, correspondant au stade où l'agent a acquis une expérience professionnelle permettant de dresser un **premier bilan de carrière**.

3. A QUEL NIVEAU LA RECONNAISSANCE DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE DOIT-ELLE INTERVENIR ?

Construire un nouveau dispositif de prise en compte de la valeur professionnelle au sein d'un grade suppose de réussir à **articuler le niveau d'évaluation de l'agent et le niveau de gestion** de la carrière des personnels.

Procéder à une évaluation fine d'un agent nécessite au préalable une connaissance précise de son activité et de son environnement de travail : **l'échelon de proximité** semble, de ce point de vue, être l'échelon le plus pertinent de réalisation de l'évaluation.

Une réflexion doit également être conduite sur une professionnalisation accrue de l'entretien d'évaluation dans les corps et cadres d'emplois concernés, par une formation permanente des évaluateurs et des évalués à ces dispositifs, permettant de mieux « objectiver » la notion de valeur professionnelle.

Dans le cadre des avancements de grade au choix et promotions internes par liste d'aptitude, des procédures de remontée d'informations des échelons de proximité vers l'échelon de décision sont mises en place. Elles sont souvent complexes, mais correspondent aux enjeux de l'avantage de carrière que représente un avancement de grade ou une promotion interne, et à la fréquence de l'attribution de cet avantage à l'échelle d'une carrière individuelle.

Dans le cadre d'un dispositif de reconnaissance de la valeur professionnelle au sein d'un grade, dont la fréquence de mise en œuvre serait plus élevée, il paraît pertinent de **rapprocher l'échelon d'évaluation de l'échelon de décision**.

4. SUR QUELS PARAMETRES UN MECANISME D'ACCELERATION DE LA CARRIERE AU SEIN D'UN GRADE PEUT-IL ETRE CONSTRUIT?

Trois paramètres peuvent être associés pour construire un dispositif d'accélération de la progression d'échelon au sein d'un grade :

1. **La fréquence d'éligibilité au dispositif ;**
2. **Le nombre de bénéficiaires en proportion des agents éligibles ;**
3. **L'importance de l'avantage d'accélération de carrière accordé.**

Les travaux que souhaite engager le Gouvernement visent à la recherche d'une pondération relativement analogue de ces trois paramètres : **l'accélération significative de la carrière** permet de donner une forte visibilité au dispositif et de rendre signifiant, pour les agents, le témoignage de la reconnaissance de la valeur professionnelle. Un tel témoignage ne vaut que si le nombre de bénéficiaires est encadré et ne s'étend pas à l'ensemble des personnels, quels que soient l'engagement et la valeur professionnelle dont ils font preuve.

Ainsi un dispositif procurant un avantage de carrière faible et reposant sur une logique mécanique de sélection des bénéficiaires, logique que favoriserait une fréquence d'attribution élevée, ne semble pas en mesure d'apporter une réelle plus-value aux agents. Ces critiques ont été émises à l'encontre du dispositif de réductions d'ancienneté tel que pratiqué dans certaines administrations de l'Etat, que le Gouvernement ne souhaite pas reconduire.

Une fréquence d'éligibilité n'obéissant pas à un rythme annuel permettrait de tenir compte de la valeur professionnelle de l'agent dans la durée, et de disposer d'un outil de reconnaissance complétant l'outil indemnitaire, qui relève d'une logique de court terme, et l'outil « promotion » qui s'inscrit dans une logique de plus long terme.

Dans le cadre des orientations précisées ci-dessus, une pondération des différents paramètres pourrait, le cas échéant, être différenciée au regard de la catégorie hiérarchique.