



Gestion Publique Réactive

Bureau de la Recherche - IGPDE

N° 52 - mars 2013



Irlande : un mode d'évaluation rénové pour les agents publics

Face à la crise, le gouvernement irlandais adapte le mode d'évaluation de ses fonctionnaires. Ce système rénové, approuvé par les syndicats, se veut être plus objectif et s'efforce de classer les agents publics selon leur niveau de performance.

Introduire une « culture de haute performance » applicable à l'ensemble de la fonction publique irlandaise, voilà l'enjeu de l'accord¹ signé l'été dernier entre les syndicats de fonctionnaires et le ministre de la Dépense publique et de la Réforme, Brendan Howlin, accord dont les dispositions sont entrées en application en ce début d'année 2013. Il s'agissait de rendre le secteur public plus efficace mais aussi de remotiver les personnels à la suite des suppressions massives de postes imposées par la crise qui frappe durement l'économie irlandaise depuis 2008. Le nombre de fonctionnaires est passé en cinq ans de 320 000 à 290 000² et cela n'a pas été sans effet sur l'organisation administrative.

Cet accord s'inscrit lui-même dans le cadre plus large du Public Service Agreement 2010-2014 (appelé aussi Croke Park³ Agreement) signé le 6 juin 2010 entre le gouvernement et le congrès irlandais des syndicats (ICTU⁴). Dans un contexte très tendu de licenciements et de baisses de salaires touchant le secteur privé, le gouvernement s'était alors engagé à ne pas avoir recours à ces mêmes mesures dans le secteur public. En contrepartie, les syndicats ont consenti à n'appeler à aucune action revendicative et à coopérer sur les larges réformes du secteur public en acceptant notamment la flexibilité, le redéploiement et la réduction des effectifs.

Une gestion des personnels axée sur la performance

Mis en place en mai 2000, le « système de gestion et de développement de la performance », couramment appelé PMDS (Performance Management and Development System) n'a pas apporté les résultats escomptés. Outil de gestion pour l'évaluation ayant un impact lourd sur la rémunération et le déroulement de carrière, le PMDS a fait l'objet de nombreuses critiques, sur le sujet de la rémunération à la performance des cadres notamment, et a été jusqu'à être qualifié d'inefficace par le Controller and Auditor General⁵ en 2011.

De l'exercice d'évaluation résulte un classement des agents en cinq niveaux en appliquant une méthode de quotas. Les notes 1 et 2, correspondant respectivement aux niveaux « insatisfaisant » et « besoin d'amélioration » doivent être attribuées à environ 30 % des agents, 60 % peuvent prétendre aux notes 3 et 4 et les 10 % les plus méritants obtiennent la note 5. Le système exclut, en théorie, de toute augmentation ou promotion les personnels notés 1 ou 2. Ce modèle, largement inspiré de celui des États-Unis, doit permettre de gratifier les fonctionnaires les plus performants et tenter de motiver les moins performants.

¹ <http://per.gov.ie/2012/07/26/minister-howlin-welcomes-significant-reform-of-performance-management-and-development-system-pmds/>.
² L'objectif fixé par le « [cadre prévisionnel d'emploi de la fonction publique et des agences d'État non commerciales](#) » est d'atteindre un effectif de 282 500 agents public en 2015.
³ Du nom du grand stade dublinois dans lequel se sont tenues les négociations.
⁴ Irish Congress of Trade Unions.
⁵ « Cour des comptes » de la République d'Irlande.

Un système victime de la crise qui a fortement secoué le pays

Conçu dans un contexte économique des plus favorables (croissance de 7 % en moyenne entre 1994 et 2007, 4^e rang de l'OCDE⁶ pour son niveau de vie), le système n'a jamais été appliqué strictement et la quasi-totalité des agents publics ont été augmentés pendant près de dix ans. En effet, le CPSU⁷, l'un des principaux syndicats, critiquait systématiquement le principe d'« attribution forcée » lié aux quotas qui, selon lui, « ne permettait pas une répartition objective des notes ». En réponse, les administrations n'ont attribué qu'à la marge les notes basses à leurs agents.

La grave crise de 2008, liée à l'explosion de la bulle immobilière et à la faillite du système bancaire, a obligé Dublin à solliciter l'aide du FMI et de l'Union européenne⁸. Contraint de procéder à des coupes drastiques dans les dépenses publiques en réduisant la masse salariale de l'État, le gouvernement a non seulement supprimé de nombreux postes dans l'Administration mais a surtout exigé des très nombreux chefs de service, qui ne s'étaient pas soumis rigoureusement à l'exercice, qu'ils attribuent effectivement des notations de 1 à 5, ce qui a immédiatement provoqué la colère des personnels.

Un message très clair a alors été adressé au gouvernement par les organisations syndicales : la réduction de la masse salariale ne sera acceptée que si elle s'accompagne d'évaluations et de promotions jugées équitables. Le ministère de la Dépense publique et de la Réforme a procédé à un audit du système d'évaluation et a reconnu un manque d'équité dans son application, dû essentiellement à une diversité des critères retenus par les évaluateurs d'une administration à l'autre. « Le PMDS peut conduire des employés satisfaisants à être injustement identifiés comme peu performants, particulièrement dans les services composés d'employés d'un même niveau », a observé le ministère.

La haute administration en première ligne

Ensemble, le gouvernement de coalition d'Enda Kenny et les syndicats se sont attachés à repenser le système d'évaluation des agents publics par la performance et sont parvenus à cet accord du 26 juillet 2012. Le texte responsabilise les cadres dirigeants du secteur public. « La haute administration devra engager les managers opérationnels dans une culture de performance », a déclaré le ministre Brendan Howlin lors de la présentation de l'accord. Impact, le principal syndicat du secteur public irlandais, ajoute : « Les nouvelles directives instaurent une évaluation basée sur un nouveau cadre de compétences. Les textes mettent l'accent sur le rôle de l'examineur et sur l'introduction d'examens indépendants ».

Parmi les changements concrets⁹ qui commencent à être mis en place, on peut noter la définition de normes « de qualités et de comportements professionnels » communes aux agents bénéficiant des mêmes bases de rémunération. Les évaluations sont réalisées de manière collégiale - en présence de plusieurs chefs de service - pour leur assurer une objectivité reposant sur une comparaison avec la performance d'autres agents aux activités et aux emplois de même type. Le ministère de la Dépense publique explique que « ce processus permet aux gestionnaires publics de constituer des critères communs d'évaluation de la performance ».

L'harmonisation des critères d'évaluation est également saluée par la majorité des syndicats. « Tous les employés seront soumis à ce nouveau système », indique le syndicat Impact¹⁰. Le risque de contestation devrait très nettement diminuer. Dans ce pays libéral qui commence à voir reconnaître sur la scène internationale les premiers résultats des nombreux efforts consentis¹¹ et qui assure depuis le 1^{er} janvier 2013 et pour la septième fois la présidence du Conseil¹² de l'Union européenne, personne ne semble donc plus devoir s'opposer à la désignation des « bons » fonctionnaires et des fonctionnaires « insatisfaisants ».

Jean-François Adrian

⁶ <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kq0t004q1d3.pdf?expires=1362945254&id=id&accname=quest&checksum=7F677018C59754EA35CC07598A5A4345>.

⁷ Civil Public and Services Union.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=fr,fr&lang=&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=556564:cs>.

⁹ <http://hr.per.gov.ie/pmids-2013>.

¹⁰ <http://www.impact.ie/Mobile/13/02/28/IMPACT-executive-overwhelmingly-recommends-acceptance-of-Croke-Park-proposals.htm>.

¹¹ <http://www.imf.org/external/french/np/speeches/2013/030813f.htm>.

¹² http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/French_A4Programme.pdf.