

Circulaire du 6 août 2010 relative à la mise en oeuvre de l'expérimentation de l'entretien professionnel au sein des collectivités territoriales

Le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

à

Madame et Messieurs les préfets de région

Mesdames et Messieurs les préfets des départements (métropole et DOM)

OBJET : Circulaire - NOR : IOCB1021299C - relative à la mise en oeuvre de l'expérimentation de l'entretien professionnel au sein des collectivités territoriales.

REFERENCES :

. Article 76-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

. Article 42 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique ;

. Décret n°2010-716 du 29 juin 2010 portant application de l'article 76-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Résumé : La présente circulaire a pour objet de préciser le champ et les modalités de mise en oeuvre de l'expérimentation de l'entretien professionnel au sein de la fonction publique territoriale. L'entretien professionnel se distingue essentiellement de la notation en ce qu'il est conduit par le supérieur hiérarchique direct et qu'il supprime la note chiffrée.

L'article 15 de la loi n°2009-972 du 3 août 2009 a inséré l'article 76-1 dans la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cet article prévoit, à titre expérimental, la mise en place d'un entretien professionnel pour les fonctionnaires des collectivités territoriales et établissements publics locaux.

L'entretien professionnel déroge au principe de la notation et de l'appréciation générale exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires posé par l'article 17 du titre Ier du statut général et l'article 76 de la loi de 1984 précitée.

Le décret d'application du 29 juin 2010 fixe les principes directeurs sur lesquels repose l'entretien professionnel, charge ensuite aux collectivités qui souhaitent s'inscrire dans l'expérimentation de les décliner pour leurs personnels.

D'une façon générale, l'entretien professionnel se définit comme étant un moment d'échanges et de dialogue entre l'agent et sa hiérarchie permettant d'établir et d'apprécier rétrospectivement la valeur professionnelle du fonctionnaire évalué.

L'expérimentation de l'entretien professionnel initialement prévue pour les années 2008, 2009 et 2010, a été décalée par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, aux années 2010, 2011 et 2012.

L'enjeu de la mise en place de cette expérimentation est notamment de garantir à tous les fonctionnaires concernés, une certaine homogénéité tant dans le déroulé de l'entretien professionnel avec la détermination d'un socle commun - à toutes les collectivités - de critères d'appréciation de la valeur professionnelle, que dans l'organisation des voies de recours.

I. — Présentation de l'entretien professionnel

1. Les personnels concernés

Chaque collectivité ou établissement public local pourra librement déterminer, par délibération, quels sont les personnels qui seront soumis à l'expérimentation.

L'expérimentation pourra ainsi, par exemple, ne concerner qu'un cadre d'emplois, qu'une filière ou qu'un seul niveau hiérarchique.

En revanche, sont exclus de l'expérimentation :

- les fonctionnaires stagiaires,
- les agents non titulaires,
- et les cadres d'emplois dont les statuts particuliers ne prévoient pas de système de notation (médecins, biologistes, vétérinaires...).

2. La conduite de l'entretien professionnel

L'entretien professionnel doit être conduit, annuellement, par le supérieur hiérarchique direct. Seul celui-ci a qualité pour le faire sous peine d'irrégularité de la procédure (Conseil d'Etat, 6 décembre 2006, n°287453).

Ce niveau est celui garantissant au mieux une bonne connaissance de l'agent, de sa manière de servir et des conditions dans lesquelles il exerce ses missions.

La notion de « supérieur hiérarchique direct » se définit essentiellement par un lien fonctionnel entre l'évaluateur et le fonctionnaire évalué. Par ailleurs, les fiches de poste ainsi que les organigrammes peuvent, de façon concrète, participer à identifier le supérieur hiérarchique direct.

Il convient de noter sur ce point que la jurisprudence a déjà admis qu'un agent public pouvait être placé sous l'autorité d'un agent de grade inférieur (CAA Marseille 29 mai 2001, n°99MA01640) ou de catégorie inférieure si les nécessités de service le justifient (CAA Bordeaux 20 novembre 2003, n°9913X02108).

La notion de « supérieur hiérarchique direct » est donc bien fonctionnelle et indépendante de l'appartenance à un cadre d'emplois ou à un grade. Il est celui qui organise et contrôle le travail d'un agent.

S'ils sont inclus dans l'expérimentation, les directeurs généraux des services qui ont la qualité de fonctionnaire seront évalués par l'autorité territoriale.

Le compte-rendu de l'entretien qui doit être établi par le supérieur hiérarchique direct sera ensuite visé par l'autorité territoriale qui pourra, Le cas échéant, y porter toutes observations complémentaires.

3. Le contenu de l'entretien professionnel

Le décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 portant application de l'article 76-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale fixe dans son article 3, le socle des thèmes sur lesquels porte l'entretien professionnel.

Il reviendra à chaque collectivité faisant le choix de participer à l'expérimentation, et après avoir déterminé la catégorie de personnel qui y sera soumis, de préparer les documents supports à l'entretien professionnel.

Les collectivités s'engageant dans ce processus devront préalablement avoir :

- établi un document support standard de compte-rendu de l'entretien professionnel ;
- précisé, le cas échéant en fonction du personnel choisi pour participer à l'expérimentation, les critères à partir desquels la valeur professionnelle du fonctionnaire est appréciée, après avis du comité technique paritaire ou, à terme, du comité technique (article 4) ;
- et dressé une fiche de poste pour chaque fonctionnaire participant à l'expérimentation.

Par ailleurs, afin de respecter l'esprit de l'entretien professionnel, il convient de souligner que les critères à partir desquels la valeur professionnelle du fonctionnaire est appréciée doivent pouvoir être reliés à l'un des thèmes abordés lors de l'entretien.

4. Le déroulé de l'entretien et calendrier

La campagne d'évaluation doit débiter de façon à rester compatible avec les dates prévisibles des commissions administratives paritaires (CAP) au cours desquelles les éventuelles révisions de notations des personnels non évalués seront examinées.

Ainsi, dans la mesure où l'article 5 du décret n°86-473 du 14 mars 1986 modifié relatif aux conditions générales de notation des fonctionnaires territoriaux fixe que les CAP « sont réunies au cours du premier trimestre de l'année », il conviendra de faire débiter la campagne d'évaluation suffisamment en amont pour que, le cas échéant, les CAP puissent avoir à connaître de l'ensemble des dossiers de tous les personnels d'une même collectivité, qu'ils soient notés ou évalués.

La logique de dialogue et d'échanges qui préside à l'entretien professionnel se traduit par une procédure en trois étapes : la préparation, le déroulement de l'entretien et la notification du compte-rendu de l'entretien.

. La préparation

Afin d'optimiser l'entretien professionnel, le fonctionnaire évalué et le supérieur hiérarchique direct doivent pouvoir préparer les éléments utiles à une discussion constructive.

C'est dans ce contexte qu'un délai minimum - 8 jours - de convocation pour l'entretien a été fixé par le décret du 29 juin 2010. Avec la convocation, le supérieur hiérarchique direct doit joindre la fiche de poste du fonctionnaire évalué ainsi que le document support servant de base au compte-rendu.

Pour le jour de l'entretien, le fonctionnaire évalué et le supérieur hiérarchique devront avoir prérempli les parties les concernant. Pour l'évalué, il s'agira notamment de la partie relative à son état civil, sa situation familiale mais aussi la description du poste occupé. Il reviendra au supérieur hiérarchique direct de commencer à décliner les objectifs individuels à atteindre pour cet agent, pour l'année N+1, au regard des objectifs généraux fixés au service dont il a la charge et d'analyser les résultats du fonctionnaire évalué sur l'année en cours.

. Le déroulé de l'entretien

C'est au moment de l'entretien, lors de la discussion et des échanges, que le compte-rendu sera complété. Il fera état, le cas échéant, des points de convergence comme de divergence.

L'entretien professionnel porte, dans un premier temps, sur les résultats obtenus par l'agent au regard des objectifs qui lui avaient été fixés et, dans un second temps, sur la définition des objectifs pour l'année à venir. Doivent également être évoqués la manière de servir de l'agent, les acquis de son expérience professionnelle, le cas échéant ses capacités d'encadrement, ses besoins de formation et ses perspectives de carrière.

Tous les thèmes visés à l'article 3 du décret du 29 juin 2010 doivent être abordés au cours de l'entretien et renseignés sur le compte-rendu, étant entendu que si d'autres sujets sont abordés, ils doivent également trouver leur traduction dans le compte-rendu.

Si certaines rubriques peuvent être conjointement remplies par le fonctionnaire évalué et le supérieur hiérarchique direct (dont les besoins de formation, les perspectives d'évolution professionnelle en termes de mobilité et de carrière, les résultats professionnels obtenus), d'autres reviennent uniquement au supérieur hiérarchique direct (la détermination des objectifs assignés pour l'année à venir, la manière de servir et le cas échéant ses capacités d'encadrement).

Sur la détermination des objectifs, le fait qu'en dernier ressort ces derniers soient fixés par le supérieur hiérarchique direct n'exclut pas qu'ils puissent être discutés lors de l'entretien professionnel. L'idée est de parvenir à une contractualisation des objectifs et d'emporter l'adhésion conjointe des deux parties.

Les thèmes liés aux résultats professionnels et aux acquis de l'expérience professionnelle peuvent, par ailleurs, reprendre les deux points de vue, d'une part celui du fonctionnaire évalué et d'autre part celui du supérieur hiérarchique direct.

Les critères d'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent tels qu'ils sont définis à l'article 4 du décret précité doivent nécessairement être pris et fixés après avis du comité technique paritaire ou, à terme, du comité technique.

En application de l'article 5 du décret du 29 juin 2010, l'entretien professionnel se poursuit par l'appréciation générale littérale, rédigée uniquement par le supérieur hiérarchique direct, traduisant la valeur professionnelle du fonctionnaire évalué au regard des critères d'évaluation préalablement définis.

. La notification du compte-rendu de l'entretien

Dans un délai de 10 jours suivant la date de l'entretien professionnel, le compte rendu de l'entretien professionnel est notifié au fonctionnaire évalué qui a, lui-même, 10 jours pour le retourner signé à son supérieur hiérarchique.

Toutefois, avant retour aux fonctionnaires évalués, les supérieurs hiérarchiques soumettent les comptes rendus des entretiens professionnels, éventuellement dans un envoi groupé, à l'autorité territoriale qui, le cas échéant, les complète de ses observations.

Par ailleurs, comme le précise le décret du 29 juin 2010, la signature de l'agent atteste uniquement qu'il en a pris connaissance et ne présume pas de son accord. Elle ne fait pas non plus obstacle à ce que l'agent formule une demande de révision ou exerce les voies de recours habituelles (cf II ci-dessous).

Au regard de la notification, il convient de s'assurer qu'elle mentionne clairement les voies et délais de recours contentieux, lesquels peuvent être insérés dans la page de signature. En effet, les délais et les voies de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés dans la notification de la décision (article R421-5 du code de justice administrative). Il peut également être utile de rappeler au fonctionnaire évalué, la possibilité qui lui est ouverte de s'inscrire préalablement dans une procédure interne de révision du compte-rendu de l'entretien.

II. — Les voies de recours

L'article 7 du décret du 29 juin 2010 organise, sans pour autant exclure les voies de recours administratif et contentieux de droit commun, une procédure de révision propre à l'entretien

professionnel. Cette procédure interrompt le délai de recours contentieux (Conseil d'Etat 26 mai 1971, n°80390).

Quel que soit le mode de recours, la révision ou l'annulation du compte-rendu de l'entretien professionnel conduit soit à reprendre les parties non modifiées en faisant apparaître les nouvelles formulations soit, s'il s'agit d'une annulation totale, à l'établissement d'un nouveau compte-rendu précédé, le cas échéant, d'un nouvel entretien.

1. La procédure de révision

L'autorité territoriale - qui a visé initialement le compte-rendu - peut être saisie par le fonctionnaire d'une demande de révision du compte-rendu de l'entretien professionnel.

Cette demande de révision - qui n'est pas formulée auprès du supérieur hiérarchique direct - doit être introduite dans les 15 jours francs suivant la notification du compte-rendu et constitue un préalable obligatoire à l'éventuelle saisine de la CAP concernée.

Pour mémoire, un délai franc se calcule en ajoutant une unité au point de départ. Ainsi, pour un compte rendu notifié le 10 janvier, la demande de révision devra être déposée au plus tard le 26 janvier avant minuit.

A compter de la date du dépôt de la demande de révision, l'autorité territoriale dispose d'un délai de 15 jours pour répondre au fonctionnaire évalué.

S'agissant d'une demande de révision, l'absence de réponse dans le délai fixé par décret doit être considérée comme un rejet de la demande de révision. Les conséquences sont doubles. Tout d'abord, le fonctionnaire - ayant déposé une demande préalable - peut décider de poursuivre la procédure en saisissant la CAP. Ensuite, à compter de la décision implicite de rejet de l'autorité territoriale, le délai de recours contentieux est relancé pour un nouveau délai de deux mois.

Si le fonctionnaire fait le choix de saisir la CAP, pour obtenir la modification du compte rendu, il doit le faire dans les 15 jours suivant la réponse - explicite ou implicite - de l'autorité territoriale à la demande de révision.

A ce niveau de la procédure de révision, le fonctionnaire saisit la CAP dans les conditions identiques à la demande de révision organisée dans le cadre de la procédure de notation.

La CAP peut estimer que la demande de révision est justifiée. Toutefois, elle n'a pas elle-même le pouvoir de réviser la notation. Elle ne peut que proposer à l'autorité territoriale de modifier le compte-rendu de l'entretien professionnel qui lui est soumis.

Par ailleurs, en raison du caractère consultatif de la CAP, son avis ne constitue pas une décision administrative faisant grief et susceptible de recours.

Au terme de la procédure devant la CAP, il revient à l'autorité territoriale de communiquer au fonctionnaire évalué le compte-rendu définitif de l'entretien professionnel.

2. Les recours de droit commun

Comme pour la notation, l'ensemble de cette procédure particulière de révision n'est pas exclusive des recours de droit commun.

Notamment, la demande de révision ne constitue pas un recours gracieux et ne peut donc priver le fonctionnaire évalué de la possibilité de demander par la voie du recours administratif, que le compte-rendu de son entretien professionnel soit reconsidéré alors même qu'il aurait fait préalablement usage du droit, que lui reconnait en l'espèce l'article 7 du décret du 29 juin 2010, de saisir l'autorité territoriale d'une demande de révision (arrêt de principe Conseil d'Etat 20 octobre 1967, n°68076 et Conseil d'Etat 21 février 2000,

n°201024). Cependant, dans la mesure où la procédure de révision et le recours administratif sont tous deux portés devant la même autorité, l'intérêt d'exercer successivement ces deux voies de recours se révèle très limité.

La demande de révision n'est pas non plus un préalable obligatoire aux recours de droit commun qui peuvent prendre la forme d'un recours gracieux et/ou d'un recours contentieux.

. Le recours gracieux

En ce qui concerne le recours gracieux, il doit être adressé, dans un délai de deux mois à compter soit :

- de la notification initiale du compte-rendu de l'entretien professionnel,
- de la réception de la réponse de l'autorité territoriale à la demande de révision,
- après communication du compte-rendu d'entretien éventuellement révisé par l'autorité territoriale, après avis de la CAP.

Il est rappelé que l'absence de réponse - notamment dans les deux derniers cas cités - vaut décision implicite de rejet au terme de deux mois suivant le recours de l'agent.

Par ailleurs, l'exercice du recours gracieux auprès de l'autorité territoriale conserve le délai de recours contentieux à l'encontre du compte-rendu de l'entretien professionnel (Conseil d'Etat, 28 avril 1989, n°83341).

. Le recours contentieux

En ce qui concerne le recours contentieux, il s'exerce dans les mêmes conditions que le recours gracieux soit deux mois à compter soit :

- de la notification initiale du compte-rendu de l'entretien professionnel,
- de la réception de la réponse de l'autorité territoriale à la demande de révision,
- après communication de son compte-rendu d'entretien par l'autorité territoriale, sur avis de la CAP
- de la réponse - ou de la décision implicite de rejet - au recours gracieux, le cas échéant.

Le compte rendu de l'entretien professionnel peut être contesté directement devant le juge administratif sans que le défaut de demande préalable de révision auprès de la CAP et l'absence de recours gracieux y fassent obstacle (Conseil d'Etat 5 mai 1972, n°82023 et pour une illustration, TA Rennes 16 juin 1999, n°9778).

III. — La valeur professionnelle et sa prise en compte pour l'application des articles 39, 78 et 79 de la loi du 26 janvier 1984.

Comme le précise le premier alinéa de l'article 76-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, l'entretien professionnel permet d'apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires notamment pour être prise en compte dans le cadre de la promotion interne (article 39), de l'avancement d'échelon (article 78) et de grade (article 79).

L'article 8 du décret du 29 juin 2010 précise les modalités d'examen pour l'établissement du tableau d'avancement de grade relevant de l'article 79.

En ce qui concerne l'octroi d'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale, il est fonction à la fois de critères liés à l'ancienneté et à la valeur professionnelle. En conséquence, le compte-