

LA NOTATION ET L'EVALUATION DES AGENTS DANS L'ADMINISTRATION

Avertissement

Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics est placé auprès du Premier ministre et présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Sa composition et ses attributions sont définies au titre II du livre III du code des juridictions financières (partie réglementaire).

La présente publication réunit un rapport et les conclusions qu'en a tirées le Comité d'enquête.

Elle fait en effet suite à l'examen, par le Comité, du rapport présenté par Christian ROLLET, directeur de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les Mines, Chantal CHAMBELLAN-LE LEVIER, conseillère à la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, Christian FOURNIER, administrateur civil en mobilité au Conseil d'Etat, et Jean RAFENOMANJATO, administrateur civil, adjoint à la directrice de l'administration du ministère de l'Education nationale.

Les conclusions du Comité ont été adoptées le 10 juillet 2001.

INTRODUCTION

Le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat a demandé, à l'automne dernier, au président du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics une enquête sur la notation et les pratiques d'évaluation qu'un certain nombre de départements ministériels ont ressenti le besoin de mettre en œuvre.

Cette enquête se fonde sur un examen de la pratique et de la notation dans la fonction publique.

Le Comité s'est interrogé sur la pertinence des règles transversales relatives à la notation des fonctionnaires de l'Etat¹, ainsi que sur les moyens d'améliorer le dispositif, notamment à travers une éventuelle modification des règles juridiques de la notation favorisant la mise en place d'un outil d'évaluation et de gestion prévisionnelle des parcours professionnels des agents.

Le Comité a dès lors examiné l'articulation possible entre l'évaluation et la gestion prévisionnelle des carrières et des compétences, déjà souhaitée par la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998, et reévoquée par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat qui, à l'issue de sa séance du 12 octobre 2000, a expressément intitulé une partie de son relevé de conclusions : « anticiper pour agir : mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ».

Compte tenu du délai imparti, le groupe de travail a cependant limité ses investigations à un petit nombre de départements ministériels, - administrations centrales et services déconcentrés -. Les ministères retenus sont ceux de l'Education nationale (Inspection générale de l'éducation nationale, direction de l'administration, direction des personnels enseignants et direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement), de l'Economie, des finances, et de l'industrie (direction du personnel, de la modernisation et de l'administration, direction du budget, direction générale de la comptabilité publique, institut national de la statistique et des études économiques), de l'Equipement, de l'Intérieur (direction générale de la police nationale, personnel des préfectures et corps des sous-préfets), et de la Jeunesse et des sports.

¹ Celles-ci résultent d'un décret du 14 février 1959, qui n'a pas été modifié lors de l'entrée en vigueur du statut général, en 1983-1984.

Les enquêteurs du Comité se sont rendus dans les services déconcentrés de l'Etat des départements de l'Essonne et de la Haute-Garonne. Ils ont rencontré des organisations représentatives des fonctionnaires et des gestionnaires de personnels des départements ministériels précités, ainsi que de deux entreprises employant ou non des agents à statut de fonctionnaires : France Télécom et EDF-GDF (Cf. liste des personnes rencontrées, annexe 1).

Le texte qui suit présente en première partie les pratiques de notation et, là où il en existe, d'évaluation dans les administrations sus-mentionnées. Les auteurs se sont attachés, à partir des avis des gestionnaires auditionnés et des pratiques observées, à souligner les points forts pouvant inspirer une réforme².

Ils ont ensuite analysé les conditions de mise en œuvre de cette réforme, en s'interrogeant successivement sur les objectifs de la notation et de l'évaluation, et sur les autres « pré-requis » susceptibles de la préserver d'un échec.

Ces deux points, extraits du rapport soumis au Comité par le groupe de travail, sont présentés ci-après sous les titres « constats » et « pré-requis ».

Enfin, en seconde partie du présent document, le lecteur trouvera les conclusions expressément adoptées par le Comité et élaborées à partir de la troisième partie du rapport initial. Elles proposent des axes de réformes, aux implications tant juridiques qu'organisationnelles.

² Les enquêteurs ont évidemment rencontré de bonnes et de moins bonnes pratiques ; ils se sont refusé à distribuer les bons points par service ou par ministère.

PREMIERE PARTIE : LE RAPPORT

Sont ici proposées les deux premières parties du rapport des enquêteurs au Comité, relatives respectivement aux constats effectués et aux réflexions sur les pré-requis nécessaires à la mise en œuvre de réformes.

I. CONSTATS

Tandis que la pertinence du décret de 1959 s'estompe progressivement, l'expérimentation des entretiens et celle de l'évaluation se développent.

1. LA PERTINENCE DU DECRET DU 14 FEVRIER 1959 S'EST ESTOMPEE

Les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat ont abrogé et remplacé l'ordonnance du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires de l'Etat.

En matière de notation, l'article 17 de la loi de 1983 dispose que « 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 ». Quant à l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984, il dispose que « 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 premier 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. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article ».

Or ce décret n'est jamais entré en vigueur et les modalités d'application de la loi continuent à être celles du décret du 14 février 1959 pris en application de l'ordonnance précitée.

Plusieurs rapports, à l'instar de celui déjà adopté en 1989 par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, et plusieurs projets de décrets ont illustré, depuis près de deux décennies, les tentatives conduites sur ce terrain. Elles témoignent en même temps de la difficulté inhérente à cet exercice.

Le moment semble toutefois venu d'en tirer les enseignements et de réfléchir à une évolution de la réglementation, d'autant que certaines administrations ont adopté des textes qui dérogent au statut général ou au décret du 14 février 1959, ou ont développé, dans un souci d'efficacité, des pratiques qui s'éloignent des dispositions du décret de 1959.

Les investigations menées auprès des administrations débouchent sur deux séries de constatations :

- les objectifs initiaux de la procédure de notation ne sont plus atteints ;
- la procédure de notation, telle que prévue par le décret du 14 février 1959, ne s'applique plus qu'à une minorité de fonctionnaires.

A. LES OBJECTIFS INITIAUX DE LA PROCEDURE DE NOTATION NE SONT PLUS ATTEINTS

Le régime de notation des fonctionnaires se voulait être, conformément à la lettre et à l'esprit du statut général des fonctionnaires de 1946, un élément fort de motivation et d'efficacité personnelle. Il avait pour double objectif de traduire la valeur professionnelle des agents et de jouer un rôle certain en matière d'avancement, de promotion, de rémunération et d'affectation. Or l'évolution des textes, limitée au demeurant, s'agissant du décret de 1959, aux textes portant dispositions dérogatoires, et surtout la pratique, ont privé progressivement la notation de son efficacité.

La pratique actuelle de la notation ne permet plus d'atteindre l'objectif de premier rang fixé par ce texte, qui est la mesure précise de la valeur professionnelle des agents. Dans la majorité des ministères, prévaut l'opinion que la notation ne permet plus une réelle différenciation entre les agents : les meilleurs ne seraient pas suffisamment récompensés alors que ceux qui ne donnent pas satisfaction sont rarement sanctionnés.

1 - La note chiffrée ne traduit pas fidèlement la valeur professionnelle des fonctionnaires

La note chiffrée ne constitue plus une appréciation objective, traduite sur une échelle de 0 à 20, des mérites individuels des fonctionnaires, en fonction, selon les termes du décret de 1959 de « leurs connaissances professionnelles, leur efficacité, leur sens de l'organisation, leur méthode de travail et des qualités dont ils ont fait preuve dans l'exécution du service » .

La mesure des qualités professionnelles du fonctionnaire dans l'absolu est devenue un outil de comparaison de la valeur relative des fonctionnaires d'un même corps, grade par grade, et échelon par échelon. Il est apparu, par ailleurs, que la note chiffrée ne pouvait guère aller au-delà.

Les constats suivants ont pu être dressés :

Dans la plupart des systèmes utilisés par les administrations, il a été constaté une forte concentration des notes chiffrées en haut de l'échelle de notation. Dans une administration centrale, 92 % des agents, tous niveaux confondus, ont une note supérieure à 19 et 59 % une note égale à 20. Cette inflation des notes s'explique par l'utilisation d'une partie seulement de l'échelle de notation (de 14 à 20 dans une administration, de 17 à 20 dans une autre), et par un postulat implicite de progression de la note chiffrée d'une année sur l'autre. La stagnation de la note est rare, sa diminution, rarissime et ces deux cas de figure sont considérés par les fonctionnaires et les organisations syndicales comme une forme de sanction disciplinaire. La note et sa progression n'ont plus de sens.

Dans une grande majorité d'administrations, la note chiffrée quand elle a un effet pratique, est de permettre une répartition entre les agents, d'année en année, des réductions d'ancienneté d'échelon. Le corollaire est la tendance forte des administrations, encouragées, il est vrai, par les organisations syndicales, à «saupoudrer» les bonifications d'avancement d'échelon de façon, dans le meilleur des cas, à les attribuer à tous les agents une année sur deux ou sur trois. D'une administration à l'autre, environ la moitié d'une promotion bénéficie d'une réduction d'ancienneté d'un mois, tandis que 20 à 30 % des effectifs ont une réduction légèrement plus forte, d'environ deux mois.

Parfois, la mécanique s'inverse même : après qu'un classement préalable et subjectif a été établi entre fonctionnaires de même grade et de même échelon, une note leur est attribuée, qui justifie la réduction d'ancienneté dont ils bénéficient lors du franchissement d'échelon. La gestion paritaire de certains corps touche parfois à la caricature, le paritarisme s'apparentant à un partage des réductions d'ancienneté d'échelon entre les agents proposés par l'administration et les agents proposés par les syndicats.

Ces pratiques, assez répandues, ne sont pas sans conséquences.

Tout d'abord, les administrations ne se réfèrent plus à la note comme outil de mesure de la valeur professionnelle des fonctionnaires, ce qui les conduit à prendre davantage en compte, dans le cadre de l'avancement et des promotions internes, le critère de l'ancienneté (dans le grade et l'échelon) que celui de la reconnaissance des mérites individuels des agents : la note n'est plus discriminante. Cette manière de procéder n'est évidemment pas conforme à l'esprit des textes statutaires.

Ensuite, les pratiques constatées démotivent notamment les jeunes fonctionnaires qui, pourtant, ne se montrent pas hostiles à une plus grande prise en compte dans la carrière, de leurs mérites. Un certain nombre d'entre eux ne se reconnaissent pas dans un système - l'échelle de note de 0 à 20 - dont la connotation scolaire apparaît trop évidente.

De manière générale, les fonctionnaires souhaitent cependant connaître l’opinion de la hiérarchie sur leur valeur professionnelle. Ils expriment aussi le souhait d’être reconnus. La procédure de notation est perçue comme satisfaisant ou étant susceptible de satisfaire ce besoin d’information et de reconnaissance. La distance par rapport à la note chiffrée affichée par certains fonctionnaires, ou au contraire l’attachement à la note dont d’autres font montre peuvent s’expliquer par la « culture » qui imprègne les relations entre les agents et leur hiérarchie.

En d’autres termes, même si la procédure paraît peu efficace, la perception par l’agent de la progression de sa note d’une année sur l’autre est loin d’être anodine. La direction générale de la Police nationale, qui utilise une échelle à 7 niveaux et 21 positions, souligne qu’elle n’est sans doute pas utile en termes de gestion (l’avancement d’échelon est automatique) mais qu’il convient de ne pas sous-estimer sa valeur symbolique. Parfois, elle contribue à la « paix sociale ».

Dans les administrations où la note chiffrée a subi une dérive inflationniste plus forte, les agents prêtent davantage attention à l’appréciation littérale. Les gestionnaires de ces administrations se déclarent bien souvent prêts à supprimer la note chiffrée, et à privilégier un contenu plus qualitatif.

Enfin beaucoup de gestionnaires de personnels expriment un doute sur l’utilité de la note chiffrée.

L’encadrement de proximité ne se mobilise guère pour des procédures de notation qui ne sont pas de nature à mobiliser les personnels. Ces arguments sont repris par les gestionnaires de personnels soucieux de développer des outils de management plus qualitatifs, pour lesquels la note chiffrée n’est plus un instrument approprié.

Les administrations qui lui sont encore favorables sont plutôt, mais pas exclusivement, celles pour lesquelles les dérives inflationnistes de la note sont les plus faibles, soit parce que l’échelle des notes est revue périodiquement, soit parce qu’un système de note pivot vient supprimer les risques de dérives.

Pour lutter contre celles-ci, plusieurs administrations tentent en effet de maîtriser leurs notes chiffrées. Les remises à plat périodiques sont pratiquées par certaines, qui retrouvent alors une échelle de notation de plus grande amplitude. Mais l’avantage est souvent temporaire, et la diminution des notes de tous les agents de plusieurs points, qui en est le corollaire, n’est pas toujours très bien reçue. Pour réussir une telle remise à plat, une administration a obtenu l’aval de la centrale syndicale majoritaire en s’appuyant sur l’existence de disparités géographiques importantes que la procédure de redéfinition (mise en place d’une note pivot par échelon) permettait de réduire.

2 - L’appréciation d’ordre général a progressivement perdu son utilité

L’appréciation d’ordre général, qui accompagne la note chiffrée, joue un rôle ambigu. N’étant pas directement reliée à l’octroi de réduction d’ancienneté pour l’avancement d’échelon, elle est parfois incohérente avec la note chiffrée.

Cette appréciation est souvent rédigée dans un style convenu qui laisse une grande place au non-dit et aux sous-entendus. La sincérité lui fait défaut, au point d'être inexploitable pour orienter la carrière des intéressés. N'étant plus de nature à donner à l'agent une vision claire de ses points forts et points faibles, ni à l'encourager à améliorer ses prestations, elle ne sert quasiment plus à l'administration pour l'avancement de grade, qui repose alors pour l'essentiel sur l'ancienneté d'une part, et la proposition du supérieur hiérarchique de l'agent d'autre part.

Les notateurs ont tendance à « recopier » d'année en année l'appréciation générale portée sur un fonctionnaire par leurs prédecesseurs, ce qui peut conduire à ce qu'un jugement formé sur un agent à un moment donné ait pour conséquence d'orienter toute sa carrière future.

Ces pratiques encouragent, de surcroît, le développement de stratégies de contournement qui consistent pour les gestionnaires à recourir à des procédures informelles d'évaluation (fiches d'évaluation unilatérales, non communiquées à l'agent, courriers ou échanges informels «rectifiant» le cas échéant le contenu de la fiche de notation communiquée au fonctionnaire).

La procédure révèle de temps à autre des pratiques « déviantes » de la part des gestionnaires ; ainsi, il n'est pas exclu qu'une bonne note chiffrée appuyée d'une appréciation d'ordre général stéréotypée masque une situation très dégradée de la valeur professionnelle d'un fonctionnaire, mais s'explique par la volonté du notateur de favoriser le départ de celui-ci, devenu indésirable, grâce à une promotion ou une mobilité professionnelle.

Ces pratiques ruinent les efforts de transparence menés dans le cadre de la procédure de notation.

Les appréciations littérales qui restent les plus cohérentes avec la note chiffrée sont celles qui vont de pair avec une note chiffrée dont l'évolution est maîtrisée. Les appréciations moins vagues, recentrées sur la valeur professionnelle de l'agent et ses prestations de l'année recèlent davantage de sincérité. Le mécanisme autorise beaucoup moins les agents qui ont effectué de bons débuts de carrière à vivre sur leur réputation (dans une direction, la note obtenue à l'issue du concours demeure déterminante pour toute la durée de la carrière), et pénalise moins les agents qui, à l'inverse, ont effectué un début de carrière plus laborieux puis se sont améliorés, puisque les efforts entrepris ultérieurement sont mieux reconnus.

3 - La procédure est devenue inefficace

Il est apparu que la procédure de notation issue du décret du 14 février 1959 ne fonctionnait plus correctement, compte tenu à la fois du mode trop convenu et de la lassitude dans lesquelles les campagnes de notation sont conduites, et de la faiblesse des enjeux (hormis le cas de l'éducation nationale, les réductions d'ancienneté d'échelon cumulées par un même fonctionnaire au cours de sa carrière administrative ne sont pas considérables).

En tout état de cause, le principe de contingentement budgétaire des réductions d'ancienneté par corps et par grade ne permet pas une gestion fine des avancements (les possibilités de réduction d'ancienneté d'échelon sont plus faibles dans les départements ou les régions dans lesquels les fonctionnaires détiennent une plus grande ancienneté de service, par exemple dans le sud de la France).

Sur le plan qualitatif, la procédure de fixation de la note chiffrée et de l'appréciation générale traduit trop souvent des comportements marqués par le manque de courage ou de sincérité des notateurs. A quoi bon, en effet, affronter les fonctionnaires mal notés ou s'engager dans une procédure de recours en notation devant la CAP, dont l'issue est incertaine. Le souci de préserver une certaine paix sociale est une préoccupation forte des gestionnaires de personnels, ceux-ci ne souhaitant pas engager le fer sur des cas individuels qui ne présentent pas un enjeu suffisant.

Le langage tout fait, voire l'hypocrisie rencontrés dans les pratiques de notation sont parfois perçus comme un mal nécessaire, devant lequel toute tentative de remise à plat est considérée comme un excès de candeur, voué à l'échec. Il importe donc, au-delà d'une éventuelle refonte des textes, de renouveler profondément les pratiques et d'effacer les présupposés méthodologiques et culturels qui tiennent la sincérité de la notation pour un défi finalement utopique.

L'administration ne retire guère d'avantages de l'actuelle procédure de notation. La note apporte peu d'informations sur l'agent, et la seule lecture des appréciations littérales portées à son dossier ne permet pas dans une majorité de cas de se faire une opinion exacte de sa valeur professionnelle, ni de sa capacité à exercer des responsabilités différentes ou supérieures. La note n'est plus une aide à la décision en matière de promotion de grade ou de corps, de rémunération, de procédure disciplinaire ou de mobilité des fonctionnaires. Pour ces actes de gestion, la notation chiffrée et l'appréciation d'ordre général ne sont que marginalement ou pas du tout prises en considération. En même temps, l'administration continue à y consacrer beaucoup de temps, et n'a pas su jusqu'à présent tirer les enseignements de cette inefficience.

Tous les gestionnaires ont en effet indiqué que cette procédure était exagérément chronophage et consommatrice de moyens : un raisonnement en coûts complets, qui agrégerait l'élaboration des fiches de notation, celle des circulaires annuelles, le suivi des dossiers, les réunions d'harmonisation ou de péréquation des notes, les entretiens de notation, et l'examen des recours en notation devant les commissions administratives paritaires montrerait qu'au regard des bénéfices alloués aux agents, la procédure n'est pas efficiente. Le souci de préserver les fonctionnaires de tout risque d'arbitraire de la part des notateurs prive la procédure de notation de toute souplesse et finalement d'une grande partie de sa pertinence.

Pour pallier ces dysfonctionnements, dus pour l'essentiel à une dérive de la pratique d'une notation qui est devenue au fil du temps moins sincère et moins courageuse, nombre d'administrations ont expérimenté et appliqué des solutions visant soit à restaurer la pertinence de la note, soit à mettre en œuvre des dispositifs visant à apprécier la valeur professionnelle des agents à travers une écoute, un soutien et une évaluation plus qualitatifs.

Ceci les a conduits à adopter un système de notation différent de celui instauré par le décret de 1959, qui est de plus en plus perçu par les fonctionnaires comme l'expression d'un pouvoir hiérarchique émanant de l'administration «administrante» et non d'une administration «gestionnaire».

B. LA PROCEDURE DE NOTATION PREVUE PAR LE DECRET DU 14 FEVRIER 1959 NE S'APPLIQUE PLUS QU'A UNE MINORITE DE FONCTIONNAIRES DE L'ETAT

Le décret du 14 février 1959 relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires avait pour vocation de s'appliquer à tous les corps de fonctionnaires dotés d'un statut particulier. Mais l'article 1er de ce décret prévoyait la possibilité de déroger à ces dispositions, après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique d'Etat. La loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires a prévu, en outre, que les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation.

De fait, les enquêteurs ont constaté que, pour les grandes catégories de fonctionnaires de l'Etat à effectifs importants, la notation était conservée, mais ils ont remarqué l'importance du nombre de textes statutaires dérogeant aux dispositions du décret du 14 février 1959.

On peut ainsi estimer aujourd'hui que plus de la moitié des fonctionnaires de l'Etat ne sont pas régis par ce décret mais par des textes spécifiques, à l'instar des statuts particuliers des personnels enseignants, des statuts spéciaux des personnels actifs de la police nationale et des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire ou encore du décret spécifique du 2 avril 1996 applicable aux fonctionnaires de La Poste et de France Télécom.

En outre, certaines administrations font preuve d'initiatives qui peuvent apparaître en marge de la légalité. L'utilisation assez abondante de circulaires réglementaires vise parfois, au-delà des consignes habituelles des campagnes de notation sur l'harmonisation et la péréquation, à résoudre la contradiction entre la liberté du notateur posée par le décret de 1959, et rappelée par la jurisprudence (cf. annexe 3) et la mise en place de barèmes de notation qui visent à encadrer la progression de la note chiffrée de manière à restaurer sa cohérence. Le notateur respectera le plus souvent l'esprit du barème, sa liberté se résumant à l'ajout éventuel de centièmes de points, qui seront néanmoins perçus par l'agent noté comme une distinction dans un système encadré.

Un ministère a choisi de fractionner la note en deux parties, en donnant à 40 % de sa valeur le soin de prendre en compte l'ancienneté, tandis que 60 % de la note récompense la valeur professionnelle de l'agent pendant l'année, sans tenir compte de ses prestations antérieures. L'exercice montre l'ambivalence de la note : alors qu'elle est sensée mesurer la valeur professionnelle de l'agent et ses services rendus à l'administration sur une période finie, elle est devenue l'agrégat des notes du fonctionnaire sur l'ensemble de sa carrière. C'est l'une des raisons pour lesquelles son évolution est stéréotypée.

Dans un autre ministère, le mécanisme développé par plusieurs directions pour les agents de catégorie A est celui de la note pivot. A chaque échelon correspond une note de référence, celle qu'aurait un agent type qui remplirait correctement, mais sans plus, ses fonctions, et le notateur fixe la note en recourant à une gamme de décimales d'amplitude réduite (- 0,4 à + 0,4). Par ailleurs, la progression agrégée des notes des effectifs de chaque échelon est contingentée, ce qui oblige le notateur à effectuer une discrimination entre les agents. Si la note de référence à un échelon donné est, par exemple, 16, l'enjeu réside dans l'obtention d'un 16,3 plutôt que 16,1 pour les agents, tandis que le notateur, qui ne saurait attribuer 16,3 à tous doit noter ses collaborateurs de manière plus fine, et plus discriminante. Les réductions d'ancienneté sont alors réparties sur des bases plus objectives, le système autorisant une meilleure différenciation des bons et des très bons agents. Ce système, accompagné d'une délégation d'un « capital mois » aux notateurs, permet en outre d'assurer une cohérence géographique de la note en cas de déconcentration.

Les enseignants dont la note sur 100 comprend une note pédagogique sur 60 et une note administrative sur 40 considèrent, pour leur part, que la note pédagogique arrêtée par les corps d'inspection est trop peu fréquente, (elle est de l'ordre d'une tous les sept ans, cette moyenne dissimulant des disparités : l'enseignant est en effet le plus souvent inspecté en début de carrière et lors des moments importants de celle-ci, à l'instar de la promotion à la hors classe). Or, l'inspection, qui est un moyen de prodiguer des conseils, est généralement bien reçue, et la note pédagogique considérée comme plus légitime que la note administrative attribuée par le chef d'établissement.

Les administrations ont par ailleurs renoncé à noter certaines catégories de fonctionnaires qui ont atteint le maximum des échelons de leur grade, de même que les administrateurs civils hors classe, l'encadrement supérieur ou encore, s'agissant de l'Education nationale, les chefs d'établissement durant une dizaine d'années (avant la signature, en 2000, d'un protocole définissant les critères et les modalités d'une évaluation). En revanche, les administrateurs civils de 2^e et 1^e classe sont notés dans nombre de ministères, alors qu'ils ne bénéficient pas de réduction d'ancienneté d'échelon, ce qui permet de douter de l'intérêt et de la cohérence des exemptions.

Les initiatives les plus intéressantes ont été prises par les administrations qui ont mis en avant la nécessité d'organiser, dans le cadre de la procédure de notation, une confrontation annuelle, sous forme d'un entretien dont le contenu est variable selon les services, entre le notateur et le noté. En revanche, des lacunes ont été relevées en ce qui concerne l'évaluation des besoins de formation des fonctionnaires, le recours aux outils modernes d'évaluation, et la gestion prévisionnelle des carrières et des compétences.

2. EN MATIERE DE NOTATION ET D'EVALUATION ON OBSERVE DES PRATIQUES INNOVANTES MAIS DISPERSEES

A. L'ENTRETIEN ANNUEL SE DEVELOPPE

1 - Le rôle grandissant de l'entretien de notation

Le décret du 14 février 1959 ne mentionne pas l'obligation pour le notateur d'organiser un entretien de notation.

Beaucoup d'administrations ont cependant ressenti la nécessité de donner aux fonctionnaires l'opportunité d'engager le dialogue avec la hiérarchie au moment de leur notation (l'entretien est le plus souvent prescrit ou recommandé par voie de circulaire). La durée et la qualité de cet entretien de notation sont cependant très variables d'un service à un autre. L'entretien n'est pas systématiquement proposé aux fonctionnaires des administrations dans lesquelles les effectifs par corps sont importants, comme l'Education nationale ou la Police nationale. La mise en place d'entretiens personnalisés nécessite, en effet, de disposer d'une hiérarchie «de proximité» en nombre suffisamment important et dotée d'une grande motivation et implication. Les notateurs, qui ne sont généralement pas formés à l'exercice de l'entretien et qui ne peuvent y consacrer un temps suffisant, le redoutent fréquemment.

L'outil de management qu'est l'entretien n'apparaît guère comme une plus-value pour le notateur. Le lieu commun est de considérer l'entretien comme une charge chronophage, sans en mesurer les bénéfices. Les gestionnaires interrogés ont conscience du potentiel que peut receler l'entretien, mais n'en tirent pas jusqu'à présent les conséquences en termes d'organisation de leur temps de travail et de management, en lui donnant une plus grande place.

Les administrations semblent plutôt privilégier les entretiens avec les agents de catégorie A et A+. Toutefois, des administrations à effectifs importants, à l'instar de la direction de la Comptabilité publique, conduisent un entretien de notation avec tous les agents, tandis que dans certains corps à effectifs réduits, son existence est disparate.

La procédure d'entretien, lorsqu'elle est imposée, n'est pas toujours formalisée : elle consiste pour l'essentiel, au moment où l'intéressé se voit proposer de signer sa note, à balayer les rubriques de la fiche de notation. On débouche ainsi, souvent, sur un exercice peu productif «d'explication de texte» entre le fonctionnaire et le notateur (commentaire de la note chiffrée, explicitation de l'appréciation d'ordre général,...). Le constat porte le plus souvent sur le passé : on juge l'arbre à ses fruits, mais on ne tient pas compte du terrain (l'environnement) ni des pratiques du jardinier (le management). L'entretien peut rapidement prendre une forme bureaucratique ; il est, dans ce cas, mal ressenti par les fonctionnaires qui considèrent que son objectif caché est d'accroître leur soumission ou leur dépendance à l'organisation, leurs propres normes de référence pouvant être différentes de celles de l'évaluateur. Il convient de ne pas négliger le fait que, compte tenu de l'élévation du niveau moyen de formation des fonctionnaires, une approche trop scolaire de l'entretien donnerait lieu à rejet.

Mais l'entretien de notation présente l'avantage de permettre une rencontre une fois par an du subordonné et de son supérieur, ce qui n'est pas une pratique si répandue dans l'administration, notamment dans les services où les missions sont telles que les rencontres avec le supérieur hiérarchique prennent le plus souvent la forme de réunions de services. C'est une occasion privilégiée de faire le point, que les contacts réguliers voire quotidiens n'autorisent pas véritablement.

2 - Un développement plus lent et plus inégal de l'entretien d'évaluation

Dans quelques ministères, a été mis en place un entretien d'évaluation qui s'analyse comme un exercice de dialogue constructif entre l'agent et son supérieur ; cet entretien est généralement dissocié de la procédure statutaire de notation dans les ministères qui le pratiquent de longue date. C'est un outil explicite de management qui revêt le caractère d'une discussion relative aux résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés lors de l'entretien de l'année précédente ; il fixe de nouveaux objectifs et vise à identifier les points forts et les points faibles du fonctionnaire.

Outre cette préoccupation de management liée à la vie du service, l'entretien permet au fonctionnaire d'exprimer librement ses souhaits en termes d'affectation, de développement de carrière, de formation et de mobilité et de recevoir conseils et informations de la part de son supérieur hiérarchique. Il s'agit d'une approche participative associant, d'une certaine façon, le fonctionnaire à sa propre évaluation. Diverses formes ont été rencontrées : entretiens d'activité, d'évaluation, de progrès, selon que l'accent est davantage mis sur l'aspect rétrospectif et circonstancié, ou prospectif et élargi de l'exercice.

A l'administration centrale du ministère de l'Education nationale, l'entretien d'activité a été conçu comme une première étape vers l'entretien d'évaluation. Cette approche pragmatique, reposant pour l'essentiel sur le volontarisme des directions, a permis de mobiliser les cadres sur un sujet, l'activité de l'agent dans le service, qui facilitait l'échange. Pour rendre le dialogue plus riche, les agents ont dû remplir un curriculum vitae, et préparer l'entretien en décrivant par écrit leurs missions et leur activité, et en soulignant, ce qui, de leur point de vue, convenait et ce qui pouvait être amélioré.

France Telecom a mis en œuvre des « entretiens de progrès », qui consistent en une rencontre annuelle entre l'agent et son « manager de proximité », relative au bilan d'activité, aux objectifs réalisés, au programme à venir, et aux moyens (formation, soutien individualisé, réunions de partage d'expérience...).

L'entretien d'évaluation mis en place par EDF-GDF pour les cadres, dans les années 70, a été refondu dans les années 90. La pratique d'évaluation concerne désormais l'ensemble du personnel, et s'articule autour de trois pôles. La « contribution » pour les cadres, ou le « professionnalisme » pour les non cadres, mesure chaque année les résultats attendus du titulaire de l'emploi, les pratiques professionnelles observées, et les compétences mises en œuvre ; elle peut déboucher sur une progression de la rémunération fixe. L'entreprise évalue alors le « savoir, savoir faire et savoir être » des agents. La « performance » (pour les cadres)

est un exercice de comparaison des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés, qui débouche sur une rémunération variable réversible (bonus). Enfin le « potentiel » porte sur la capacité d'une personne à prendre des responsabilités différentes, supérieures ou élargies. L'évaluation du potentiel n'intervient qu'à des moments particuliers de la carrière, et vise à faciliter la construction de parcours professionnels individuels adaptés.

L'entretien d'évaluation du ministère de l'équipement, précurseur en la matière, porte sur les relations de travail, la pertinence des délégations de pouvoirs, la précision des commandes passées, les missions confiées à l'agent. L'entretien a pour finalité de permettre une meilleure compréhension de l'autre. Il est volontairement détaché de l'entretien de notation car, selon les gestionnaires du ministère, l'exercice de notation « polluerait » l'évaluation. Mais c'est l'un des rares cas rencontrés où les deux exercices, notation et évaluation, sont distincts.

Les ministères qui se sont engagés dans cette démarche ont généralement mis en place des guides d'entretien à l'usage des agents et de la hiérarchie et organisent des actions de formation dont peuvent bénéficier évaluateurs et évalués. La méthodologie est importante en la matière : un entretien réussi n'est pas un entretien improvisé, et l'explicitation de la démarche comme la formation à la conduite d'entretien sont des pré-requis à sa mise en œuvre et les conditions de son succès. Les gestionnaires qui le pratiquent soulignent que l'exercice peut rapidement se révéler vain s'il n'est pas accompagné d'explications, du développement d'un savoir-évaluer et d'une implication forte de l'encadrement. Ce dernier peut, par ailleurs, être à son tour évalué sur la qualité de son management en général et des entretiens conduits en particulier.

Le but de la démarche doit être périodiquement rappelé, et des formations proposées : les comptes-rendus tendent en effet au fil du temps à privilégier les résultats obtenus au détriment du volet compétence et potentiel, voire à confondre ces deux aspects.

Quand les entretiens sont bien compris et mis en oeuvre, l'évaluateur³ devient un véritable gestionnaire de ressources humaines et donne à son approche une dimension « managériale ». Pour parvenir à ce résultat, il ajoute que l'expérimentation par les services volontaires est probablement une étape nécessaire.

Dans les observations réunies par les rapporteurs du Comité, un autre facteur favorable intervient : l'aptitude de l'administration à développer une culture du jugement, sincère et équitable.

Un compte-rendu d'entretien est rédigé à l'issue de la rencontre ; le sort réservé à ce compte-rendu d'entretien est variable selon les administrations ; certaines l'insèrent dans le dossier individuel du fonctionnaire, d'autres, au contraire, prescrivent la conservation du document par le supérieur hiérarchique direct. Dans cette dernière hypothèse, les informations recueillies ne sont pas transmises au gestionnaire du personnel, qu'il soit déconcentré ou non. D'autres encore distinguent les informations qui relèvent du service de celles qui intéressent

³ Comme le note Serge VALLEMONT.

le gestionnaire de personnel, destinataire de ces dernières uniquement. La richesse et la franchise de l'entretien sont probablement subordonnées à une distinction de ce type, visant à conférer à la partie de l'entretien liée à l'activité le caractère d'information d'intérêt local, par opposition aux informations sur les compétences, le potentiel, les formations reçues et demandées ou encore les travaux annexes (cours dispensés, missions....) qui intéressent les services gestionnaires de personnels.

L'entretien d'évaluation est généralement bien accepté par les fonctionnaires, sous réserve toutefois que les conseils prodigués, voire les promesses faites par l'administration, aient un réel contenu. Beaucoup de gestionnaires ont signalé que l'insuffisance chronique de débouchés de carrière pour la majorité des fonctionnaires fragilisait considérablement l'exercice d'évaluation.

La question est d'une acuité particulière pour les agents de catégorie C et B : les évaluateurs hésitent à entreprendre une démarche de gestion de carrière pour cette raison, et ont tendance à renvoyer les agents vers les gestionnaires du corps.

Le ministère de l'Equipement pratique nonobstant l'évaluation à tous les niveaux : l'entretien d'évaluation est un acquis tant pour les agents que leurs syndicats. Il en est de même pour le ministère de la Jeunesse et des sports. Ses entretiens d'évaluation sont avant tout des entretiens de management ou « d'objectifs », qui déterminent les plannings de travail et le contenu des plans de formation.

Enfin, la procédure d'évaluation, pour être crédible, doit être effectuée en phase avec la gestion. Cette remarque s'inscrit dans le droit fil des critiques sur les retards parfois pris par la procédure de notation, qui peut intervenir au titre de l'année n en milieu d'année n+1, voire plus tardivement.

3 - L'absence d'entretien spécifique de formation

Aucune des administrations auditées n'a indiqué avoir mis en place des entretiens de formation distincts de l'entretien de notation ou d'évaluation, alors que le protocole d'accord du 22 février 1996 sur la formation continue dans la fonction publique avait prévu leur généralisation. Les questions de formation sont abordées dans le cadre de l'entretien d'évaluation, lorsque celui-ci est organisé, et à défaut, à l'occasion de l'entretien de notation.

Dans une fonction publique où le recrutement est fondé sur le concours, qui ne garantit pas une adéquation des personnes aux postes, la formation continue est un enjeu d'importance. La plupart des interlocuteurs, sauf pour les postes d'encadrement où l'expérience est davantage valorisée, pensent que les compétences peuvent ne pas être maîtrisées préalablement à la prise d'un poste mais être acquises par la suite. Il importe dès lors de détecter les besoins et de compléter par les formations adéquates les savoirs et savoir-faire des agents.

Dès lors, au-delà de l'avantage en termes d'organisation et de gain de temps pour les évaluateurs, la place donnée à la formation dans l'entretien d'évaluation parachève la cohérence, puisqu'elle permet de répondre qualitativement aux éventuels points faibles de l'agent qui viennent d'être détectés, et d'acquérir de nouvelles compétences, en fonction de ses aspirations et des besoins du service, en d'autres termes, d'améliorer les qualifications de l'agent dans le poste et dans sa carrière future.

Dissocier les deux ne présente apparemment aucun intérêt au fond, et pose en revanche à tous les évaluateurs une évidente question d'efficience.

B. L'EVALUATION CHERCHE SA VOIE

1 - Une pénétration des techniques modernes d'évaluation limitée à l'encadrement

A de très rares exceptions près, les administrations n'ont pas adopté, notamment pour l'évaluation de leurs cadres, les techniques mises en oeuvre dans certaines grandes entreprises privées, de l'évaluation par des experts extérieurs ou de l'évaluation dite du «360°», une technique qui consiste à regrouper et synthétiser les évaluations portées par différents intervenants sur une même personne (supérieur, subordonnés, collègues, services externes et internes, usagers).

En revanche, les techniques d'évaluation des potentiels des fonctionnaires, essentiellement des cadres supérieurs, commencent à se développer dans plusieurs ministères.

Le ministère de l'Equipement confie à des chargés de mission le soin de suivre l'évolution des corps de fonctionnaires de catégorie A. Ces chargés de mission organisent, notamment sur la base des fiches d'évaluation, mais séparément de la procédure d'entretien d'évaluation annuelle, des entretiens d'orientation. Ces derniers, dont la fréquence est variable (2 à 3 ans), ont vocation à déceler les potentiels dont le ministère a besoin, repérer des compétences particulières ou des points faibles, et préparer les changements d'affectation des agents. Pour les agents de catégorie A+, les fiches d'orientation remplies par les chefs de service et l'inspection générale conduisent à la sélection des cadres à potentiel, invités à suivre un cycle supérieur de management. L'accès aux postes de haut niveau se fait sur proposition (sans publication) et les rencontres fréquentes entre les cadres de haut niveau et la direction des personnels permettent de tenir à jour un projet individuel de carrière professionnelle.

Le ministère de l'Intérieur a mis en place depuis 1998 une procédure d'évaluation de ses sous-préfets. Ceux-ci ne sont plus notés, mais évalués au cours d'un entretien avec le préfet, qui analyse la performance par rapport aux objectifs, et évoque les perspectives d'évolution de carrière et les besoins de formation. Par ailleurs, le préfet transmet à la sous-direction du management une fiche, non contredite avec son subordonné, qui apprécie le potentiel du sous-préfet. Lors des moments-clef de la carrière, les sous-préfets peuvent être évalués de manière approfondie par le préfet évaluateur. Ce dernier complète son analyse en s'appuyant sur les avis recherchés dans l'environnement professionnel interne et externe du sous-préfet évalué.

Le ministère de la Jeunesse et des sports formalise les entretiens de l'encadrement supérieur (chefs de services régionaux et départementaux, directeurs de CREPS).

A l'Education nationale, des procédures d'évaluation viennent d'être mises en place, dans un premier temps, pour les chefs d'établissements (13000 agents) et les Inspecteurs d'Académie. Elles englobent sur une dimension comparative (pour les promotions et mutations), qui repose sur des entretiens et des fiches de postes et une dimension stratégique, pour l'action. Celle-ci est fondée sur des lettres de mission, cosignées par l'agent et son supérieur hiérarchique, qui effectuent un diagnostic de la situation en cours et une explicitation des objectifs à atteindre à l'horizon de trois ou quatre ans.

S'agissant des personnels de catégorie B et C dont les tâches ne peuvent être facilement individualisées ou dissociées, la voie de l'évaluation collective, préconisée par certaines administrations, pourrait être explorée.

2 - L'insuffisance des outils méthodologiques au service de la notation et de l'évaluation

Beaucoup de gestionnaires ont indiqué qu'ils ne disposaient pas encore des outils méthodologiques nécessaires autorisant la mise en œuvre d'une véritable politique d'évaluation des agents.

La crainte en effet, souvent exprimée par les syndicats, tient au risque de subjectivité de l'entretien d'évaluation. Ces derniers n'en contestent pas l'utilité au fond mais lient sa mise en œuvre à l'existence préalable de référentiels de postes définissant explicitement les missions du poste et les compétences à maîtriser.

Dans certaines administrations, les notateurs ne disposent même pas de fiches de postes recensant le contenu des tâches ou des missions, et les compétences requises lorsqu'ils procèdent à la notation de leurs personnels. Certains disent ne pas en éprouver le besoin, faisant confiance à leur « bon sens ».

Les répertoires (ou référentiels) des métiers et des compétences, qui facilitent une évaluation plus objective des fonctionnaires, commencent toutefois à se mettre en place dans plusieurs administrations.

Malgré les perspectives parfois évoquées, les enquêteurs n'ont pas rencontré de systèmes informatisés finalisés qui permettraient, en croisant les besoins tels qu'ils ressortent des référentiels, et l'appréciation des potentiels qui résultent des entretiens, une aide à la décision en matière d'affectation des personnels sur les postes-clé, qu'ils relèvent ou non de l'encadrement.

La direction générale de la police nationale est en train de se doter d'un logiciel « Dialogue », qui devrait à terme permettre de mieux gérer les compétences et les parcours professionnels. L'outil viserait dans un premier temps à identifier les profils correspondant à des postes spécialisés.

S’agissant de l’encadrement supérieur, ce croisement implicite est informel, et pourrait le rester compte tenu des effectifs réduits. En revanche, s’agissant des animateurs d’équipe, qu’ils soient de catégorie A ou B, les enquêteurs ont constaté un partage entre les tenants de l’informel, et les tenants d’un système rationalisé, qui fonderait sa décision sur une adéquation fine des personnes aux postes. Ces derniers pensent que l’informel trouve ses limites dans les grandes structures, où la connaissance des agents se réduit bien souvent à leur réputation.

Une direction du ministère de l’Education nationale a ainsi élaboré des référentiels de postes par domaine d’activité pour l’ensemble de ses agents. Ce travail assez considérable a deux finalités : évaluer objectivement les agents d’une part, jeter les bases d’une gestion prévisionnelle des compétences d’autre part. Le référentiel permet de lever une partie des résistances des agents sur l’évaluation, y compris de la part des évaluateurs, un peu effrayés par l’exercice de définition d’objectifs, lors de l’entretien.

De fait, l’introduction de l’entretien d’évaluation se heurte à la difficulté pour les évaluateurs de préciser aux agents les objectifs précis traduisant les priorités du service. Ils se sentent alors directement mis en cause et seuls. La procédure d’évaluation est bien souvent gênée par l’absence de politique plus globale reposant sur la définition d’objectifs.

Il faut observer que les administrations qui ont mis en place dans leurs services des indicateurs de résultats n’en tirent pas directement de conséquences sur la carrière ou les rémunérations des fonctionnaires au travers de la procédure de notation. Certes, évaluer les performances d’un service et évaluer celles de son responsable ou de ceux qui y collaborent sont des exercices différents ; mais ces deux exercices ne sont pas sans lien. Il est ainsi concevable que les dispositifs d’indicateurs de résultats mis en place servent à étayer le diagnostic porté sur le service par son responsable, diagnostic qui donnera lieu ensuite à l’établissement d’une lettre de mission donnée par l’administration au fonctionnaire responsable de ce service ; cette procédure est en cours d’expérimentation pour l’évaluation des chefs d’établissements scolaires. Les dispositifs d’indicateurs de résultats permettent ensuite de vérifier, de manière plus transparente, si les objectifs fixés ont été atteints.

Ce sujet, ainsi que le relèvent les auteurs du rapport du Comité d’enquête sur le coût et le rendement des services publics consacré à la mise en place d’indicateurs de résultats dans trois ministères (avril 2001), inspire une grande prudence de la part des administrations et une certaine hostilité de la part des organisations syndicales. Les expériences menées à l’étranger, notamment en ce qui concerne l’éducation, suscitent pourtant de vifs débats, en particulier aux Etats-Unis.

3 - Une gestion prévisionnelle des carrières et des compétences en gestation

Il a été constaté que la procédure de notation et d'évaluation ne permettait pas d'obtenir avec précision des informations pertinentes sur les perspectives de carrière des fonctionnaires. Nombre de gestionnaires de personnels estiment que l'objectif de réaliser une gestion prévisionnelle des carrières au travers de la procédure de notation et d'évaluation est, à court et moyen terme, irréaliste. Soit ils n'ont pas confiance en cette procédure, soit ils continuent à penser que les démarches informelles fonctionnent aussi bien.

Certaines organisations syndicales se sont montrées hostiles à toute évolution vers une fonction publique centrée sur les métiers, logique qui remettrait en cause, selon elles, celle des corps et la vocation «généraliste» des fonctionnaires.

En même temps, le renouvellement massif des agents publics dans les années à venir d'une part, et l'impératif de gestion des services publics avec efficacité et efficience d'autre part, imposent de doter les gestionnaires de personnels d'outils adéquats.

La gestion prévisionnelle des carrières et des compétences est pour l'instant prise en compte par une minorité de gestionnaires de personnels, qui partent d'un constat, celui d'une gestion traditionnelle des ressources humaines. Leur démarche est d'identifier au sein des corps des domaines d'activité, d'expliciter le contenu des fonctions, de recenser les compétences requises ou à maîtriser pour effectuer les missions de service public correspondantes, et de repérer les personnels adéquats. Contrairement à une opinion largement répandue, les fonctionnaires de même grade ne sont pas vraiment interchangeables et le service rendu le sera avec davantage d'efficacité si les compétences particulières de l'agent répondent aux besoins du poste. Le but est également de pouvoir offrir aux personnels des carrières plus diversifiées.

Dans les administrations où une démarche de gestion prévisionnelle des carrières a été initiée, des mécanismes spéciaux de détection des potentialités des agents, distincts des mécanismes de notation et d'évaluation, sont utilisés, à l'instar des entretiens spécifiques d'orientation intervenant par exemple aux moments clefs de la carrière du fonctionnaire de catégorie A du ministère de l'Équipement.

La compilation des évaluations par la sous-direction du management du ministère de l'Intérieur représente une somme d'informations de premier ordre sur le corps des sous-préfets et autorise de plus en plus une gestion prévisionnelle fondée sur les compétences. C'est un outil efficace de traitement des mutations. Il convient de souligner que l'effectif (environ 500 personnes) et la culture propre au corps ont largement facilité la mise en œuvre de l'évaluation.

D'autres ministères se sont cependant dotés d'outils, à l'instar de l'observatoire des métiers et des missions du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, et du référentiel des métiers du ministère de la Justice.

Parfois les postes sont côtés, ou vont l'être, en sorte d'offrir des déroulements de carrière. Cette démarche qui vient du domaine de l'entreprise, est loin d'être approuvée par les syndicats. Si les préfectures ou les trésoreries générales ont l'expérience d'une cotation des postes d'encadrement à travers les catégories, nombre d'administrations, dotées d'effectifs plus importants, n'ont pas dépassé le stade de la réflexion ou de la discussion avec les représentants des personnels. EDF-GDF a réalisé avec l'aide d'un consultant extérieur, une cotation des emplois par critères classants, sur lesquels la rémunération est fondée. Il faut noter que la mise en place progressive pour le A+ de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) induit une cotation des emplois.

La finalité n'est toutefois pas identique pour l'administration, qui pratique la modulation des primes pour les catégories A et A+ seulement, et de manière marginale (les écarts ne représentent généralement que quelques points de pourcentage).

S'agissant du recensement des compétences, il convient de noter l'intérêt d'une démarche pragmatique lancée par une direction du ministère de l'Education nationale qui demande à chaque agent un curriculum vitae. Ce document mis à jour lors des entretiens annuels permet à l'administration une connaissance plus fine et plus riche des parcours professionnels de ses agents. La formule, facile à mettre en œuvre, est un premier pas vers un recensement des compétences plus formalisé.

Quant à la mise en place de référentiels, elle a le double intérêt d'inciter à réfléchir aux missions et aux fonctions en même temps qu'aux différents modes d'acquisition des compétences (formation initiale, continue, expérience professionnelle antérieure) et au contrôle des compétences acquises (concours, évaluation). Les gestionnaires qui y travaillent soulignent l'indispensable association des personnels et, semble-t-il, leur adhésion à cette démarche, une fois celle-ci expliquée. L'enjeu vaut largement, pour les gestionnaires concernés, les moyens mis en œuvre, et prépare de surcroît les personnels aux missions de service public qui seront demain les leurs.

II. PRE-REQUIS

La réforme du processus et du contenu de la notation ainsi que le développement de l'évaluation requièrent une définition des objectifs et la mise en œuvre de procédures crédibles.

1. UN ELARGISSEMENT DES OBJECTIFS : AJOUTER A L'APPRECIATION DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

A la revitalisation des objectifs initiaux de la notation, il est nécessaire d'ajouter une gestion plus active des carrières et des compétences des fonctionnaires.

A. RESTITUER AUX OBJECTIFS INITIAUX LEUR COHERENCE

1 - Apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires

La procédure de notation, telle que définie par les décrets de 1946 puis de 1959, a vocation à apprécier la manière de servir du fonctionnaire, exprimée au moyen d'une note chiffrée et d'une appréciation littérale.

L'appréciation de la valeur professionnelle (le statut et le décret de 1959 emploient également le mot « mérite ») de l'agent est un objectif qui conserve sa légitimité, et les critères énumérés à cette fin dans le décret de 1959 gardent leur pertinence.

En revanche, les modalités de leur mesure ont dénaturé la fiabilité de cette appréciation.

Le sens même de la mesure donne lieu à débat : les textes prévoient en effet une note individuelle, qui prend la mesure de la manière de servir dans l'absolu ; cette contrainte est rappelée par une jurisprudence administrative constante. Or, le rôle réducteur de la note chiffrée, qui la confine de fait au classement des agents en vue de la répartition des réductions d'ancienneté, conforte sa relativité : la note n'est, et ne peut être, qu'un moyen de classement de la valeur professionnelle des agents les uns par rapport aux autres.

Il convient dès lors de mettre en place des outils autorisant l'appréciation qualitative des fonctionnaires.

A cet égard, l'entretien pourrait rendre à la procédure son caractère plus ambitieux de mesure dans l'absolu ; les appréciations littérales devraient en rendre compte de manière fidèle et honnête : elles ne sauraient demeurer velléitaires, implicites ou ambiguës.

L'entretien paraît de nature à permettre de dépasser le caractère strictement sommatif de la procédure écrite en faisant de l'échange un levier de motivation et d'analyse prévisionnelle des parcours professionnels : l'échange donne ainsi une dimension managériale au processus d'appréciation « formative », comme diraient les pédagogues.

2 - Récompenser les fonctionnaires

Le décret de 1959 fait un lien implicite entre la note, et plus précisément la note chiffrée, et la possibilité pour le fonctionnaire, lorsque sa valeur professionnelle est supérieure à la moyenne, de bénéficier d'une réduction d'ancienneté (matérialisée par la diminution du temps passé dans l'échelon et, le cas échéant, pour l'avancement de grade).

Il est souhaitable de continuer à donner aux réductions d'échelon le caractère d'un avantage récompensant la manière de servir ; il convient donc de veiller à la cohérence entre l'évolution de la note chiffrée et les réductions d'ancienneté d'échelon attribuées.

En effet, dans la grande majorité des administrations, la note oscille entre 19 et 20, et a perdu sa capacité à mesurer de façon discriminante la valeur professionnelle de l'agent ; les attributions de réduction de la durée dans l'échelon se font, de fait, à l'ancienneté, tandis que l'ancienneté « tempérée » par la prise en compte des appréciations littérales permet l'établissement des tableaux d'avancement au grade supérieur.

En revanche, quand l'évolution de la note chiffrée reste maîtrisée, par exemple dans le cas de mécanismes de note pivot par échelon, où la note de l'agent exprime sa qualité relative par rapport à une note de référence, la procédure conserve ou retrouve sa cohérence.

Il faut enfin noter, dans cette référence à l'idée de récompense, que la note garde pour beaucoup de notés, mais aussi pour certains notateurs, une valeur symbolique forte : positive parfois, négative toujours en cas de baisse, voire de maintien. On a vu ainsi qu'il existe des corps pour lesquels l'avancement d'échelon est automatique mais pour lesquels l'administration autant que les agents souhaitent le maintien de la procédure de notation. Cette réalité, qui doit être prise en considération, invite à ne pas envisager la suppression réglementaire de la notation.

B. ASSIGNER DE NOUVEAUX OBJECTIFS : PROMOUVOIR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'appréciation de la valeur professionnelle permet ainsi de récompenser certains agents à l'issue d'une procédure de sélection, conformément à un objectif classique qui reste actuel.

La démarche d'appréciation doit aussi répondre à deux autres objectifs complémentaires correspondant à la nécessité de promouvoir la gestion des ressources humaines dans l'administration :

- le premier est le développement du management des services, à l'échelle de petites unités, autour de trois questions majeures dans toute entreprise, qu'il convient de décliner, mutatis mutandis, dans les administrations et les services publics : la question des objectifs, celle des moyens et celle des résultats ;
- le second, qui concerne des ensembles plus larges, est la gestion des hommes dans les grandes organisations et correspond au défi permanent de mettre, au bon moment, la bonne personne, au bon endroit.

La notation, instrument principalement adapté au classement des agents, est d'une moindre utilité dans ce domaine ; associée à une pratique d'entretien, elle peut néanmoins être considérée comme un outil de management et d'organisation des services ; ainsi, suivant une conception hiérarchique de la gestion d'un service, elle constitue un moyen privilégié de faire passer des « messages » sur l'appréciation portée par le supérieur concernant la contribution des agents à la marche du service ; mais dans une optique plus participative, la même procédure, plus développée et plus évaluative, peut être un moyen de dialogue, interne au service, autour des objectifs et des résultats.

Cette même procédure peut encore être utilisée comme un outil de gestion des ressources humaines ; dans cette perspective, il convient d'organiser une exploitation systématique et centralisée des supports utilisés (fiches de notation et d'entretien, fiches d'évaluation, demandes de formation, voire expression des souhaits de carrière...). Cette démarche plus ambitieuse préfigure une gestion prévisionnelle des compétences et des carrières.

Mais c'est sur des procédures d'évaluation personnalisée des agents ou des équipes que repose le plus sûrement la promotion de la gestion des ressources humaines.

L'évaluation, mot dont l'usage est de plus en plus répandu mais dont la définition reste floue, est une notion plus riche et « multi-dimensionnelle » que la notation ; l'évaluation peut ainsi se voir attribuer une finalité plus qualitative, l'appréciation de la valeur professionnelle des agents non seulement de manière comparative, mais aussi de façon plus intrinsèque et individuelle au regard des missions qu'ils doivent accomplir. Elle peut appréhender la manière de servir du fonctionnaire dans le poste occupé, mais aussi son aptitude à en occuper d'autres, de niveau égal ou supérieur, cerner ses compétences mais aussi ses lacunes, bref mesurer l'adéquation de son travail à ses missions et ses possibilités d'évolution professionnelle. Elle appréciera aussi son implication dans la vie collective d'une équipe, la valeur ajoutée qu'il apporte à un service au regard des contraintes imposées par l'environnement de travail. Elle mesurera enfin, le cas échéant, les résultats par rapport aux objectifs fixés.

L'entretien entre les agents et leur supérieur hiérarchique, élément de base des procédures de notation et d'évaluation, est indispensable au dépassement des objectifs traditionnels de l'appréciation de la valeur professionnelle des agents. Il est aussi un vecteur du dialogue social et à ce titre perçu comme bénéfique par les administrations comme par les agents.

Quoiqu'il en soit, il ne semble plus envisageable aujourd'hui de rénover en profondeur la procédure d'appréciation sans y adjoindre le volet « gestion des ressources humaines » dont l'entretien est le support.

2. LA REFORME DE LA PROCEDURE D'APPRECIATION DES FONCTIONNAIRES DOIT ETRE CREDIBLE

Outre la fixation d'objectifs, la réussite de la réforme suppose que sa crédibilité soit assurée. Cette crédibilité est soumise à plusieurs conditions et elle suppose que soit dépassé l'antagonisme entre gestion des compétences et fonction publique de carrière.

A. RETABLIR UNE PROCEDURE SINCERE, TRANSPARENTE ET OBJECTIVE

Les appréciations doivent traduire objectivement la valeur professionnelle de l'agent. La pratique montre, en effet, qu'au-delà et au regard de la note, les appréciations peuvent être velléitaires, convenues, voire contradictoires : cela ne rend bien entendu ni service à l'agent, ni à son administration.

La sincérité du notateur est une condition essentielle du succès de la procédure ; il va de soi que cela suppose parfois davantage de courage de sa part. Rendre l'échange nécessaire dans toute procédure d'appreciation, c'est aussi promouvoir la nécessité, et l'habitude, du face à face professionnel.

Les agents ne pourraient adhérer à une réforme que si les décisions qui orientent leur carrière sont prises en fonction de critères objectivés et motivés. Tout élément d'appreciation ne figurant pas sur les fiches prévues à cet effet, et donc non connu des intéressés, risque de nuire au succès de l'opération. Le fonctionnaire doit, par exemple, savoir qui est le destinataire final des différentes informations échangées lors de l'entretien.

Par ailleurs, la mesure de la contribution de l'agent au service public doit être adaptée au corps et aux missions : les critères d'appreciation doivent également être objectivés. Le corollaire d'une évaluation sereine et comprise par tous paraît donc être la mise en œuvre de référentiels de postes.

B. LA PROCEDURE DE NOTATION DOIT SE TRADUIRE PAR DES RESULTATS CONCRETS

La procédure de notation et d'évaluation doit produire des résultats concrets et perçus comme tels pour les fonctionnaires : elle doit déboucher sur l'attribution d'avantages de carrière. S'agissant des primes, la pratique des administrations montre que l'usage de la modulation, même pour les catégories A et A+ est extrêmement prudent et modéré. Si cette voie devait être explorée, elle ne le serait utilement que si les objectifs à atteindre et les moyens accordés étaient clairement établis.

L'amélioration des débouchés est un élément clef, les efforts des agents étant notamment, et naturellement, liés à leurs perspectives de carrière. Bien des interlocuteurs de la mission d'enquête ont souligné que les critiques adressées par les agents à la procédure de notation cachent mal leur déception face à la rareté des débouchés. Qu'il s'agisse du tour extérieur, des concours, ou des aménagements du déroulement de carrière dans un corps - nouveaux échelons terminaux, nouvelle bonification indiciaire...-, les débouchés doivent être susceptibles d'être atteints par les agents de valeur. Dans cet esprit, la pratique des avancements « à l'ancienneté » doit être remise en cause.

On ne saurait sous-estimer la question des moyens budgétaires appréciée sous la forme des postes offerts à la promotion et à l'avancement. Il faut admettre que la mise en place d'une politique active de notation et d'évaluation des agents peut s'avérer exagérément lourde et décevante si elle ne sert qu'à gérer une dynamique de promotion réduite à un nombre restreint d'élus ; elle est autrement mobilisatrice, au contraire, s'il y a « du grain à moudre ».

C. UNE PROCEDURE EFFICIENTE

Le service public a besoin d'une bonne adéquation des postes et des personnels, et doit pouvoir choisir des agents susceptibles d'occuper les postes d'encadrement et d'exercer les fonctions correspondant à des missions redéfinies. Par ailleurs, la procédure actuelle est consommatrice de beaucoup d'énergie, pour un résultat qui n'est pas à la hauteur des espérances.

L'entretien aurait vocation à renseigner explicitement et de manière détaillée ces deux préoccupations.

Les personnels des services éponymes, exagérément mobilisés par la procédure de notation au regard de ses effets, pourraient, dans un cadre approprié, être réaffectés à des tâches visant à mieux analyser les besoins de formation, d'affectation, et de mobilité géographique ou fonctionnelle.

Le sentiment que l'objectif de la notation et de l'évaluation est directement lié à la qualité du service public doit être ressenti par les agents pour que les procédures prévues, plus élaborées et parfois complexes, soient acceptées. Il convient au surplus de rattacher l'exercice à un principe supérieur, en vertu duquel **tout fonctionnaire doit rendre des comptes sur son action**, une déclinaison, d'ailleurs, de l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

D. METTRE LES MOYENS AU SERVICE DE LA PROCEDURE D'APPRECIATION DES FONCTIONNAIRES

Il est apparu avec force que la notation et l'évaluation ne peuvent être mises en œuvre sans prendre en compte les moyens qu'implique cette mise en œuvre elle-même. Souvent, là où la procédure paraît conduite avec efficacité, il a été souligné combien elle était chronophage ; à contrario, les tentatives ambitieuses d'évaluation échouent faute de moyens appropriés.

En premier lieu, bien conduire toutes les phases d'une procédure d'évaluation demande du temps : renseignement des fiches préparatoires, entretien, renseignement et diffusion des comptes-rendus d'entretien, gestion des suites en termes de formation et de déroulement de carrière ; ce qui est déjà lourd pour la notation classique l'est encore plus pour les évaluations aux visées plus ambitieuses. Il convient que les services gestionnaires soient assez étoffés pour conduire utilement ces opérations, mais aussi et surtout que l'encadrement accepte de dégager du temps pour les entretiens et leur préparation : le management qui s'exprime au travers de l'entretien doit apparaître comme une priorité, et ne pas être relégué au rang des accessoires, au profit d'autres tâches jugées plus urgentes et/ou plus opérationnelles.

Ensuite, un effort de formation massif est requis pour réussir une procédure de notation et d'évaluation ; l'entretien qui accompagne de plus en plus fréquemment la notation et qui est aussi une composante majeure de toute évaluation est à la fois un temps fort de la relation entre un agent et son supérieur et un moment difficile qui ne saurait être improvisé : une formation préalable des évaluateurs sur les objectifs et les modalités de l'entretien est nécessaire, de même qu'une information précise des évalués quant aux règles du jeu.

Les outils supports des procédures ne sauraient être négligés : les fiches de notation ou d'évaluation doivent être adaptées aux objectifs recherchés, aussi simples que possible, et mises à jour périodiquement ; le traitement informatique des données issues de ces fiches, ou du moins d'une partie de ces données, dont le contenu aurait fait l'objet d'une discussion avec les syndicats, est à prévoir.

En matière d'évaluation, les pré-requis méthodologiques sont donc particulièrement lourds ; l'évaluation des agents suppose que des objectifs leur aient été assignés.

Ces objectifs, qui constituent l'expression de la stratégie du service sont évidemment choisis par référence aux missions assumées par l'administration et en fonction de ce qu'il est possible de demander à chaque agent.

S'agissant des missions des administrations, le Commissariat général au Plan a relevé récemment, dans son rapport « Fonctions publiques, enjeux et stratégie pour le renouvellement », qu'elles étaient trop souvent insuffisamment définies et quelquefois simplement auto-justifiées par le souci de légitimer les structures chargées de les mettre en œuvre et la présence de personnels affectés à ces tâches. Les administrations ont toutefois entamé une démarche de définition à moyen terme de leurs missions dans le cadre des programmes pluriannuels de modernisation ; ces programmes ne participent pas encore assez d'un réexamen systématique des missions et tendent plutôt à conforter l'existant.

S'agissant de ce qui peut être demandé aux fonctionnaires, les administrations ont de plus en plus recours à des outils de type « référentiels de compétences », dont l'élaboration doit être faite en cohérence avec les travaux menés dans le cadre de la redéfinition des missions des administrations. L'établissement des référentiels de compétences constitue un travail considérable, aux implications pratiques et théoriques majeures et il est légitime qu'ils ne soient pas établis unilatéralement par l'administration. Au ministère de l'éducation nationale par exemple, les référentiels de compétences de la DPATE sont répertoriés par corps et par grade dans un manuel de 300 pages, après une étroite concertation avec les syndicats.

Aussi est-il permis de recommander aux administrations qui souhaitent se lancer dans un processus d'évaluation de ce type de bien préparer le terrain ; il est préférable d'opter pour des évaluations moins ambitieuses que d'échouer par manque d'investissement méthodologique préalable.

Une certaine discrimination peut et doit exister, mais si elle remettait en cause ce que la pratique a transformé en acquis, elle serait vouée à un nouvel échec.

A cet égard, il y a lieu de souligner que le souhait de rendre plus discriminante la note et la distribution des réductions d'échelon a pu conduire à effectuer des propositions de textes qui obligaient les gestionnaires à accorder des réductions d'ancienneté ne pouvant être inférieures à trois mois et donc, à enveloppe constante, réduisaient de fait, pour une grande majorité de fonctionnaires, l'avantage qui réside aujourd'hui dans le gain d'un mois d'ancienneté par échelon.

E. GESTION DES COMPETENCES OU FONCTION PUBLIQUE DE CARRIERE, UN ANTAGONISME DEPASSE

Une crainte a fréquemment été exprimée, par certains responsables syndicaux et parfois par des gestionnaires, quant à la gestion prévisionnelle des compétences : cette politique consacrerait une logique de métiers, au détriment de celle des corps, et pourrait « enfermer » certains agents dans des filières étroites ; elle aboutirait à l'abandon de la vocation généraliste des fonctionnaires ; elle rendrait impraticable l'adaptation du service public à l'évolution de la demande sociale.

La question est importante : elle réfère là encore à un débat, à la charge symbolique forte, entre compétences et qualification. Les premières, dans une logique de métiers, naîtraient des exigences fonctionnelles de l'administration, indépendamment de la notion de statut, et de celle de carrière qu'il implique. La seconde serait plus directement liée au statut et au grade de la personne au regard des conditions d'accès (concours, diplômes, listes d'aptitude ...).

Bien évidemment, des questions sensibles sont sous-jacentes à ce débat : emploi précaire, vacations, recrutement et carrière des contractuels... et, au-delà, spécialisation, externalisation, voire privatisation de l'action administrative de l'Etat. Les choix concernant ces questions relèvent d'arbitrages politiques que n'induit pas la réflexion sur les compétences et, inversement, ils ont déjà pu être faits sans mise en jeu du concept.

Quand Microsoft délivre, sur la toile, des diplômes, quand Vivendi ouvre un portail "education.com", le service public d'éducation, au risque de sa survie à moyen terme, doit-il s'interdire de réfléchir à la compétence de ses agents en matière de maîtrise pratique et stratégique des outils du web ?

Quand, aujourd'hui, une part de plus en plus importante de la réglementation est produite au niveau européen, le service public peut-il se dispenser de valoriser la connaissance approfondie des institutions et règles de l'Union, ainsi que la pratique des langues européennes ?

Que, pour faire face à ces évolutions nécessaires, l'on s'appuie sur les qualifications et la formation continue, que l'on pratique un recrutement de contractuels, ou que l'on externalise la mission, la décision est toujours difficile à prendre. Cela ne déqualifie pas l'idée qu'il faut des compétences en mutation permanente pour bien exercer le métier de fonctionnaire aujourd'hui.

Il est apparu à la mission d'enquête que les risques de dérive sont faibles et ne sauraient justifier l'immobilisme ; en effet, l'impression qui prévaut est plutôt celle d'une mauvaise utilisation de ressources humaines, alors que l'administration en est particulièrement riche.

La méconnaissance trop fréquente de l'expérience des agents, une singulière absence de mémoire au moment des choix appelle, à cet égard, un travail de recherche et de valorisation systématique, notamment au travers du dossier individuel du fonctionnaire.

Il paraît donc souhaitable et possible d'utiliser un répertoire des compétences à des fins parfaitement compatibles avec les principes de la fonction publique de carrière. L'adaptation des agents aux évolutions professionnelles nécessaires s'impose précisément en raison de leur maintien au sein de la fonction publique pendant plusieurs décennies. Par ailleurs, la recherche de mobilités fonctionnelles, par exemple entre des tâches à dominante budgétaire et d'autres orientées vers la gestion de personnel, ne saurait s'assimiler à une quelconque spécialisation. La promotion privilégiée des agents ayant précisément une expérience diversifiée répond à un souci d'équilibre tout à fait compatible avec les principes de polyvalence.

Ainsi, convient-il sans doute, à ce titre, de distinguer d'une part les postes d'encadrement, d'animation de service, de conduite de projet, les postes spécialisés de haut niveau qui relèvent déjà d'une logique de métiers, et d'autre part les postes à contenu de travail plus classique, où la définition de profils ne s'impose pas vraiment.

Il apparaît aujourd'hui prioritaire, dans l'intérêt de l'administration, de recenser, d'évaluer et de faire évoluer les compétences des agents occupant ou ayant vocation à occuper le premier type de postes. En effet, l'adéquation entre les profils des agents et les besoins de ces postes ne peut qu'améliorer l'efficience de l'administration, et se traduire par une plus grande efficacité ou un meilleur service rendu à l'usager.

DEUXIEME PARTIE : LES CONCLUSIONS DU COMITE

Le Comité a fait siens le constat et les pré-requis ci-dessus exposés. La première partie de ses conclusions en constitue la reprise formelle. Les propositions du Comité ont été adoptées sur la base de celles des rapporteurs, amendées des débats en séance.

I. RESUME DES CONSTATS ET ANALYSE DES PRE-REQUIS NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE D'UNE REFORME

1. RESUME DES CONSTATS

Le Comité a constaté deux évolutions majeures : la pertinence du décret de 1959 n'est plus assurée en matière de notation et les pratiques innovantes qui se sont développées l'ont été en ordre dispersé.

A. LE DECRET DU 14 FEVRIER 1959 FIXAIT DEUX OBJECTIFS A LA NOTATION : L'APPRECIATION DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE ET SA PRISE EN COMPTE DANS LE DEROULEMENT DE LA CARRIERE DES AGENTS. IL A AUJOURD'HUI PERDU SA PERTINENCE.

La note chiffrée ne traduit plus aujourd'hui la valeur professionnelle des agents, elle ne sert plus, le plus souvent, qu'à classer les agents en vue de la procédure d'avancement d'échelon : ce classement privilégie très fréquemment l'ancienneté et n'a donc que de lointains rapports avec une mesure réelle de la valeur professionnelle.

L'appréciation générale, ayant parfois dérivé vers des pratiques sémantiques convenues, a progressivement perdu sa valeur de jugement qualitatif et objectif.

Aussi, la procédure de notation est devenue globalement inefficace, chronophage et souvent hypocrite.

Par ailleurs, le décret de 1959 ne s'applique plus qu'à moins de la moitié des fonctionnaires de l'Etat du fait de l'importance du champ d'application des textes statutaires y dérogeant.

B. DES PRATIQUES INNOVANTES MAIS DISPERSEES SONT TOUTEFOIS APPARUES EN MATIERE DE NOTATION ET D'EVALUATION.

Des innovations sont constatées dans beaucoup de services⁴.

- l'entretien annuel de notation se développe, plus largement que l'entretien d'évaluation proprement dite ;
- l'entretien de formation n'est pas dissocié des deux précédents, ce qui ne présente pas d'ailleurs de réels inconvénients ;
- l'évaluation cherche encore sa voie : elle reste généralement limitée au personnel d'encadrement, elle prend des formes diverses qui oscillent entre des objectifs de management de proximité et/ou des objectifs de gestion prévisionnelle des carrières et des parcours professionnels. Enfin, les outils et les processus d'accompagnement de ces évaluations gagneraient parfois à une réflexion méthodologique plus approfondie ;
- la procédure actuelle de notation et d'évaluation ne permet pas de fonder une politique de gestion prévisionnelle des carrières et des compétences. Mais cette proposition est réversible : c'est aussi par défaut d'une GRH prévisionnelle affirmée que le processus d'appréciation des fonctionnaires tourne parfois dans le vide.

2. ANALYSE DES PRE-REQUIS

Le constat du Comité incite à retrouver la pertinence des procédures et à valoriser les pratiques innovantes. De fait, la réforme de la notation et le développement de l'évaluation requièrent d'ajouter de nouveaux objectifs aux anciens.

A. IL FAUT RESTITUER AUX OBJECTIFS STATUTAIRES INITIAUX LEUR COHERENCE, REAFFIRMER LEUR PERTINENCE ET LES ELARGIR A LA GESTION DES CARRIERES ET DES COMPETENCES.

Le processus d'appréciation des fonctionnaires, doit être à même de mesurer leur valeur professionnelle, de manière fiable, grâce notamment à un entretien périodique, et la note doit permettre de comparer les agents en vue d'en tirer des conséquences justes et objectives en matière de gestion collective des carrières, prioritairement pour l'avancement d'échelon.

⁴ Le Comité a observé que cette constatation valait pour les services militaires - qui n'étaient pas concernés directement par l'enquête - comme pour les services civils.

L'entretien de notation (qui est le minimum exigible) et surtout, progressivement, l'entretien d'évaluation doivent également devenir des outils de gestion des ressources humaines permettant d'apprécier plus qualitativement les compétences, les possibilités individuelles d'évolution professionnelle, l'adaptation à l'environnement de travail, les résultats obtenus au regard des objectifs fixés préalablement...

B. LA CREDIBILITE DE LA PROCEDURE D'APPRECIATION DOIT ETRE ASSUREE.

Pour cela, il faut d'abord lui donner une sincérité, une transparence et une objectivité.

Pour le fonctionnaire, la procédure doit avoir des conséquences en termes d'avantages de carrière ou éventuellement de primes. Il est, en particulier, clair qu'une amélioration des possibilités de promotions liées à l'évolution des effectifs ne pourrait que faciliter le processus de réforme souhaité.

Pour l'administration, la procédure d'appréciation doit contribuer à mieux assurer l'adéquation des postes et des personnels, sur le plan géographique comme sur le plan fonctionnel. L'entretien, qui est au cœur de la procédure d'appréciation, doit dès lors permettre l'expression et la conciliation, quand elle est possible des intérêts respectifs du service et de l'agent.

Des moyens appropriés sont nécessaires : moyens en personnel, supports techniques, formation. Les critères d'appréciation doivent donner lieu à des échanges d'information entre administration d'origine et administration d'accueil en cas de détachement, de mise à disposition ou plus généralement de mobilité⁵, de sorte que les règles de promotion soient claires et identiques pour tous.

Cela suppose aussi que des objectifs plus clairs soient assignés aux services et aux agents et que des référentiels de compétences soient autant que possible définis.

Enfin, l'antagonisme supposé entre fonction publique de carrière et gestion des compétences doit être dépassé : l'utilisation d'un répertoire des compétences peut en effet s'avérer compatible avec les principes de la fonction publique de carrière.

⁵ Cette question complexe n'a pu être étudiée et mériterait d'être traitée dans le cadre d'une étude sur les conditions de la mobilité.

II. PROPOSITIONS DU COMITE

Le Comité tient compte tant des principaux *constats* ci-dessus résumés (la moindre pertinence du décret de 1959, le développement de pratiques d'entretien innovantes) que des *pré-requis* mis en lumière (l'élargissement des objectifs assignés à la notation et à l'évaluation, et la crédibilité de la réforme de procédure à mettre en œuvre).

Quelques principes généraux inspirent les propositions qui suivent, dont le contenu et les conditions de mise en œuvre sont ensuite développés.

1. LES PRINCIPES GENERAUX

Le Comité en propose quatre :

A. ACCEPTER UNE DIFFERENCIATION DE CARRIERE TENANT COMPTE DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE

Il n'y a là rien de très novateur, puisque cet objectif est déjà inscrit dans les textes, mais il n'est pas inutile de rappeler ce point avant toute autre considération.

L'automaticité des avancements à l'ancienneté pourrait se gérer facilement : si c'était l'objectif, il en résulterait une simplification évidente de la gestion des carrières et un allègement des tâches des services gestionnaires. Mais le fait d'attribuer « à tour de rôle » les réductions d'ancienneté revient à peu près au même et mobilise beaucoup d'énergie...

Si la mise en œuvre d'un avancement différencié en fonction de la valeur des agents dans les limites strictes fixées par le statut est posée en principe, alors une procédure rigoureuse s'impose, qui peut sembler lourde, mais qui garantit les agents contre les risques d'arbitraire.

La valeur professionnelle, appréciée de manière objective et transparente, en liaison avec la qualité du service, peut jouer un rôle dans la carrière en général, l'avancement d'échelon en particulier.

B. DEPASSER LA NOTATION ET PROMOUVOIR L'EVALUATION

La procédure de notation, même sous sa forme la plus évoluée, échappe mal aux critiques ; elle renvoie à des concepts scolaires, inadaptés à des adultes en situation professionnelle. La note chiffrée en particulier est l'objet de critiques souvent fondées et elle est parfois abandonnée, les textes le permettant d'ailleurs, de façon dérogatoire (cf. annexe 3).

L'évaluation, il est vrai, est un concept fréquemment utilisé mais rarement précisé ; sans entrer dans un débat sémantique, on admettra que l'évaluation professionnelle d'un agent permet de porter sur lui un jugement qualitatif plus riche et complet qu'une note chiffrée ; elle peut le saisir davantage dans « l'absolu » sans chercher à le comparer à quiconque.

L'évaluation se prête mieux au dialogue, à l'appréciation des résultats, à la prise en compte de l'environnement de travail ; elle répond à des objectifs diversifiés de management, de gestion des ressources humaines et de relations sociales.

La recherche du passage de la notation à l'évaluation est posée ici comme objectif. De nombreuses initiatives novatrices ont été prises en ce sens, mais souvent en marge des textes et sans avoir été reconnues de manière explicite.

C. ACCOMPAGNER LES EFFORTS EN COURS

Dans un domaine comme la notation et l'évaluation, il est difficile, et sans doute illusoire, d'imposer des pratiques de manière brusque ; il serait d'ailleurs paradoxal de prendre un tel risque, alors que les évolutions, quand elles existent, sont spontanément plutôt bien orientées. Il s'agit davantage d'encourager les efforts de ceux qui innovent, de provoquer le mouvement là où les résistances au changement sont les plus fortes et de corriger certaines dérives.

La simplification et l'allégement des procédures de notation, recentrées sur les réductions d'ancienneté, permettront de faire porter l'effort sur les procédures d'évaluation et de gestion des carrières de manière à consacrer du temps aux entretiens. Certaines évolutions devront être corrigées : elles le seront en luttant contre le manque de courage des notateurs, le scepticisme face aux innovations et l'improvisation dans le changement.

Il faut aussi compter avec le temps ; aucune réforme relative à des procédures protectrices d'intérêts individuels ne peut aboutir sans délai.

D. REGLEMENTER AVEC MESURE

Dans la logique de ce qui précède, il est raisonnable de penser qu'on ne changera pas les pratiques de notation et d'évaluation seulement « par décret ». Il convient de limiter à l'essentiel la refonte des textes.

Ceci dit, il paraît nécessaire de reprendre le décret du 14 février 1959⁶, dont la modification annoncée dans l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 n'est toujours pas intervenue. Il n'est plus possible de se contenter de dire que ce texte autorise toutes les évolutions : ce serait admettre que la partie vivante des procédures de notation et d'évaluation se déroule en marge du texte fondateur, sinon contre lui ; un minimum de cohérence est nécessaire pour en préserver la crédibilité.

En dehors de cette modification indispensable, mais qui ne saurait être considérée comme un bouleversement, il y a lieu de laisser se développer dans les administrations des « déclinaisons » variées des orientations d'un nouveau décret.

2. LE CONTENU DES REFORMES NECESSAIRES

Le moment paraît venu d'adopter un décret d'application de l'article 55 de la loi de 1984 ; ce texte nouveau devrait s'articuler autour de trois points majeurs : la notation, l'évaluation et l'entretien. Il affirmerait trois grandes orientations :

- l'obligation pour l'administration de proposer à chaque agent un entretien annuel, unique, à « géométrie variable » ;
- la nécessité de déconcentrer, simplifier et clarifier la procédure d'avancement d'échelon ;
- le développement de procédures d'évaluation plus ambitieuses orientées vers la gestion des ressources humaines.

A. UNE OBLIGATION D'ENTRETIEN⁷

Il s'agit d'imposer *aux notateurs* un entretien proposé à chaque fonctionnaire, qui correspond d'ailleurs à une pratique de plus en plus répandue ou préconisée. Les modalités de cette disposition tiennent en quatre points essentiels.

⁶ D'autres textes concernant certaines positions ou statuts particuliers des fonctionnaires sont sans doute également à modifier.

⁷ La généralisation de l'entretien individuel a déjà fait l'objet de propositions du Comité (cf. conclusions sur « les gestionnaires de personnel dans l'administration » - octobre 1999, p. 17).

Il s'agit d'une **obligation** pour l'administration ; l'entretien doit être proposé à chaque agent ; si celui-ci le refuse, on peut considérer qu'il renonce à un droit (ce qui n'invalider pas la procédure) et admettre qu'il ne s'agit pas d'une obligation de service passible de sanction en cas de non respect. Il est plus délicat en revanche d'analyser les conséquences juridiques d'une carence de l'administration ; sauf empêchement majeur, une « omission » doit être regardée comme une faute qui engage la responsabilité de l'administration (cf. annexe 3).

L'entretien proposé est « **à géométrie variable** » ; la durée et les modalités concrètes de déroulement de l'entretien relèvent de mesures d'organisation du service ; les gestionnaires doivent prévoir, par circulaire, des possibilités de modulation de la durée, du contenu et des objectifs de l'entretien en fonction, par exemple, de la catégorie des agents, du type de fonctions exercées, de leur déroulement de carrière ou encore des souhaits exprimés par les intéressés. Une grande souplesse est à préconiser en la matière ; les pratiques à cet égard sont très diverses et adaptées aux administrations et à leurs cultures.

La notion de géométrie variable renvoie à la diversité des pratiques que les rapporteurs ont pu noter sur le terrain. Tous les cas de figure ont pu être observés, depuis l'entretien succinct de bilan, à l'occasion de la signature par l'agent de sa fiche de notation, jusqu'à l'évaluation très développée, à l'instar de celle mise en œuvre pour les conseillers techniques sportifs régionaux à la direction départementale de la jeunesse et des sports de Haute-Garonne. Il est cependant possible de dresser une typologie de ces pratiques, donc des diverses formes d'entretien envisageables.

On peut distinguer ainsi :

- a) *un entretien bilan, à l'occasion de la notation, fondé sur un véritable dialogue entre le supérieur et son collaborateur et souvent appuyé sur une fiche de notation redéfinie. Ce niveau élémentaire d'entretien est assez répandu dans l'administration ; il est pratiqué pour les cadres A des services centraux et déconcentrés de la comptabilité publique ; il est prescrit, et largement développé pour tous les personnels de la police nationale ;*
- b) *un entretien autour des pratiques professionnelles : typique de cette modalité est l'inspection pédagogique des enseignants, qui permet d'améliorer la qualité de l'enseignement ; bien qu'elle soit critiquée en raison de sa trop faible périodicité, elle pourrait être étendue à certaines professions ;*
- c) *un entretien d'évaluation, ou d'activité, à vocation managériale : déconnecté de la notation, mais cohérent avec elle, l'entretien ne débouche pas sur un document transmis au service du personnel (sauf souhaits de formation ou d'évolution professionnelle) et consiste davantage en échange de nature professionnelle de proximité, sans lien immédiat avec la gestion de carrière ; cette pratique de l'évaluation est pratiquée au ministère de l'Équipement pour l'ensemble des personnels ; c'est aussi l'esprit de l'expérimentation lancée l'an dernier pour les personnels d'encadrement des services centraux de l'éducation nationale.*
- d) *un entretien d'évaluation à vocation de gestion des emplois et des carrières : l'évaluation repose sur un support très détaillé, qui est transmis au service du personnel ; elle peut s'appuyer sur des « regards croisés » : pairs, partenaires, inspection générale... Ceci s'applique par exemple à la gestion des sous-préfets ;*
- e) *un entretien de carrière : l'objectif est de détecter de futurs cadres dirigeants et l'entretien n'est alors qu'un outil parmi d'autres pour y parvenir ; les grandes entreprises à statut, comme EDF ou France Télécom, et certaines administrations développent de telles procédures qui reposent sur un système de veille et de « signalement ».*

L’obligation d’entretien présente un caractère **annuel**.

La mise en œuvre d’une pratique d’entretien chaque année représente certes une lourde charge pour certaines administrations ; mais il apparaît que le discours sur la promotion d’une gestion moderne des ressources humaines perdrait beaucoup de sa crédibilité si l’administration ne formalisait pas la possibilité pour chaque agent d’exprimer une fois par an, de façon contradictoire auprès de son supérieur hiérarchique, son sentiment sur sa situation au travail. Cela serait notamment le cas si une procédure de notation perdure dans le service, car il reste choquant qu’un jugement écrit porté sur une personne, susceptible de faire grief, ne fasse pas l’objet d’un entretien, même succinct, entre le notateur de premier niveau et le noté.

Il est clair en revanche que le Comité ne préconise pas la généralisation immédiate et par décret de l’entretien d’évaluation au sens complet du terme. Il a conscience que la faisabilité du dispositif peut s’avérer délicate. Les rapporteurs ont entendu, par exemple, ce proviseur d’un grand lycée expliquer qu’il lui était difficile de recevoir chacun des 250 enseignants de l’établissement à l’occasion de la signature de leur fiche de notation.⁸

La grande variété possible des entretiens laisse à chaque administration le choix d’une procédure, ou de plusieurs, conforme à ses contraintes et à ses objectifs.

On peut également imaginer, pour certaines administrations à forts effectifs, une application progressive du principe d’annualité, à condition de fixer le terme du processus, à échéance de trois ans par exemple.

Enfin, l’obligation porte sur un entretien **unique** ; il ne paraît pas imaginable d’aller au-delà de cette contrainte, même si certains services peuvent organiser une gestion des relations sociales reposant sur plusieurs entretiens par an ; et il est souhaitable par ailleurs de mettre fin à des séparations assez artificielles : l’entretien de formation, prévu par le protocole du 22 février 1996, par exemple, ne paraît pas devoir être séparé de l’entretien annuel proposé, dont il a vocation à faire partie intégrante.

Dans la mesure où il est unique, l’entretien doit avoir lieu avant la décision arrêtant la notation, s’agissant en quelque sorte d’un acte préparatoire, bien que son rôle soit beaucoup plus large.

⁸ Un calcul théorique basé sur l’hypothèse d’un entretien d’une demi-heure par enseignant conduit à un total de 125 heures, soit 7,8 % de la base légale de 1600 heures de travail ; dans une administration dont la principale richesse est constituée des femmes et des hommes qui la composent, il ne paraît pas scandaleux qu’un chef d’établissement consacre cette fraction de son temps de travail à un dialogue individuel avec les enseignants. Naturellement, un allègement des autres contraintes pesant sur l’emploi du temps des chefs d’établissement devrait compenser le temps consacré aux entretiens (Peut-on se contenter d’une demi-heure ? C’est en tout cas un point de départ...).

Le Comité souhaite que cette obligation de proposer un entretien aux agents figure dans la rédaction d'un prochain décret, tout en sachant bien que les pratiques ne se décrètent pas. Mais, elles ont évolué sensiblement depuis 1959 et le moment paraît venu de donner une base réglementaire à l'entretien *annuel*, quand il existe, et de promouvoir son extension. Le décret devra préciser que l'entretien doit être effectué par le supérieur hiérarchique immédiat de l'agent, de préférence, ou par le chef de service et que celui-ci rédige un compte-rendu, visé de l'agent, et versé à son dossier. Par ailleurs, il conviendra de préciser dans chaque ministère ou service sous quelles formes, et éventuellement dans quelles limites, les informations recueillies lors de l'entretien sont versées au dossier et/ou transmises à l'administration gestionnaire, à des fins de traitement pour la gestion des emplois, des carrières et des compétences.⁹

B. UNE PROCEDURE D'AVANCEMENT D'ECHELON DECONCENTREE , SIMPLIFIEE ET TRANSPARENTE

L'exercice d'avancement d'échelon doit être **déconcentré** ; il s'agit par nature d'un acte de gestion de proximité ; pour que la décision locale soit effective, en tenant compte des contraintes statutaires, il est nécessaire qu'un « capital » (une enveloppe) de réductions d'ancienneté, exprimé en mois, soit affecté au chef de service déconcentré , en fonction des effectifs concernés¹⁰ ; cette procédure, qui fonctionne bien dans certaines administrations, notamment à la comptabilité publique, devrait être généralisée ; elle donne force et cohérence aux mesures préconisées ici.

La **simplification** proposée découle de l'abandon du système de péréquation tel que le prévoit le décret de 1959, c'est - à - dire postérieur à la procédure de notation et de proposition d'avancements d'échelon effectuées au niveau local ; la péréquation contribue largement en effet au discrédit de la notation ; elle déresponsabilise le notateur primaire et le chef de service ; elle rend opaque, aux yeux des agents, l'ensemble de la procédure. C'est pourquoi il faut lui préférer une forme d'harmonisation préalable . Le recours aux « notes barème » ou « notes pivot » est compatible avec une réelle déconcentration et avec le respect du pouvoir des chefs de service déconcentrés.

Le lien entre la note et l'avancement d'échelon est statutaire, mais de nombreuses dérives dans les pratiques des notateurs ont distendu ce lien souhaitable ; il est proposé de recentrer la procédure de notation sur son objet essentiel : l'octroi de réductions d'ancienneté à une proportion, définie par les statuts, d'agents de valeur. Ce faisant, on simplifie et on allège les opérations fastidieuses qui sont répétées chaque année pour chaque agent.

⁹ Cf. les conclusions du Comité sur « le dossier du fonctionnaire », notamment p. 24 et s. - avril 2001.

¹⁰ Il va de soi que pour les corps à faibles effectifs, cette déconcentration n'est pas applicable.

Il faut d'abord admettre que la note chiffrée ne peut avoir qu'un effet de classement ; elle ne peut donc jouer qu'un rôle limité, bien adapté à la procédure, assez mécanique, de l'avancement d'échelon ; le classement à opérer est d'ailleurs simple dans son principe : répartir les agents d'un même échelon en quelques groupes homogènes, ceux qui ont vocation à un avancement accéléré (réductions d'ancienneté d'un ou trois mois), ceux dont l'avancement est effectué à l'ancienneté et ceux pouvant le cas échéant subir une pénalité sous forme d'un avancement retardé. Ce classement est évidemment très réducteur, mais il est adapté à la gestion administrative. Il rend inutile la notation chiffrée de tous les agents chaque année. Cette forme désuète d'appréciation des agents est d'ailleurs abandonnée dans certains corps, en vertu de l'article 17 du titre I du statut général, au profit de procédures « ad hoc ».

Dans cette optique, il est nécessaire de disposer d'un barème par corps, applicable par chaque service notateur ; à chaque échelon de chaque grade correspond alors une note « de référence » attribuée aux agents ayant vocation à un avancement moyen ; autour de cette note pivot, existe un ensemble restreint de notes possibles, une ou deux supérieures, une inférieure, que le notateur attribuera en fonction de la valeur professionnelle des agents.

Les pratiques de ce type existent, mais se heurtent à une difficulté juridique. En effet, en application de l'article 55 du titre II du statut général, « le pouvoir de fixer les notes et les appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires (...) est exercé par le chef de service (...). Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article ». L' article 2 du décret du 14 février 1959 précise que « la note chiffrée est établie (...) par le chef de service ayant pouvoir de notation après avis, le cas échéant, des supérieurs hiérarchique du fonctionnaire à noter ». La jurisprudence administrative admet certes l'édition par les ministres de « mesures d'encadrement des notes chiffrées », mais à condition qu'elles ne privent pas les notateurs de leur pouvoir d'appréciation. Certaines circulaires relatives aux mesures d'encadrement de la notation ont ainsi été annulées, en raison des restrictions excessives qu'elles contenaient à cet égard. Le décret à préparer devra donc expliciter les conditions d'exercice de leur pouvoir par les notateurs.

Le Comité fonde cette proposition sur les entretiens avec les responsables opérationnels.

La procédure d'avancement d'échelon fonctionne en effet suivant différents schémas.

L'avancement d'échelon peut être automatique, comme dans la police ; dans ce cas, la notation a une valeur symbolique, dont on ne doit pas sous-estimer l'importance, et on ne peut que recommander une pratique simplifiée de la procédure.

L'avancement d'échelon peut être lié, comme pour les enseignants, à une procédure de quotas (grand choix, petit choix, ancienneté). Dans cette hypothèse, on peut penser que la procédure annuelle de classement/notation pourrait être restreinte à la population des promouvables, comme certains gestionnaires le suggèrent ; les recours en commission administrative paritaire porteraient, de fait, sur la décision ou le refus de promotion, et non sur la note qui ne serait qu'un outil de classement.

L'avancement d'échelon peut voir sa vitesse modifiée par l'attribution ou le retrait de bonifications ; dans ces conditions, il n'est pas possible de caractériser ex ante une sous-population de promouvables et l'exercice de répartition des bonifications concerne l'ensemble de la population dans l'échelon ; dans cette situation, le Comité a constaté que la méthode de classement la plus efficiente semble être celle d'une note pivot par échelon, telle qu'appliquée, notamment par les services de la comptabilité publique pour les personnels de catégorie A.

Tenant compte de la diversité des observations de terrain, le Comité n'envisage évidemment pas d'imposer, par décret, la généralisation immédiate à tous les services de la pratique de la note pivot. Il a, en particulier, bien conscience que le passage d'un système de notation à un autre, indépendamment de la concertation indispensable, peut poser des problèmes techniques redoutables (mise à niveau des fichiers informatiques, par exemple).

Il affirme cependant que le dispositif réglementaire ne doit plus être, comme aujourd'hui, incompatible avec les « bonnes pratiques » dont s'inspirent ses propositions.

Il lui apparaît, en particulier, que les évolutions réglementaires pourraient concerner trois points :

- l'abandon de toute référence à la notion de péréquation ;
- la définition des modalités d'harmonisation préalable compatibles avec l'exercice normal par le notateur de son pouvoir ; il s'agit de préférer un pouvoir encadré par la procédure de barèmes classants, mais bien réel en raison de ses effets sur l'avancement, au pouvoir parfois virtuel ou dérisoire qui résulte actuellement de péréquations centralisées et de la dérive inflationniste quasi généralisée des procédures de notes chiffrées ;
- l'abandon de toute obligation concernant le caractère chiffré de la note, et son annualité¹¹.

¹¹ Le caractère obligatoire de l'annualité de l'entretien n'implique pas que la note soit, elle aussi, annuelle ; il paraît utile de laisser chaque administration en décider ; l'annualité de la note ne serait donc pas réglementaire.

C. FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DE PROCEDURES D'EVALUATION PLUS AMBITIEUSES

La période actuelle paraît bien choisie pour promouvoir dans les administrations de l'Etat une culture de l'évaluation des agents. La pyramide des âges, qui laisse prévoir des recrutements importants dans les années prochaines, offre l'opportunité de renouveler les compétences en prenant pleinement en compte tant l'évolution des missions¹² que les évolutions technologiques. Par ailleurs, la réforme de l'ordonnance de 1959 doit renouveler profondément les procédures budgétaires et implique un développement du contrôle de gestion, qui ne peut faire l'impasse sur l'évaluation de ces acteurs.

Toutefois cet objectif essentiel ne peut être promu par décret, au-delà de la définition de quelques références de base ; la plus grande liberté doit être laissée aux ministères pour s'engager sur cette voie prometteuse mais difficile.

Par ailleurs, une partie au moins des opérations liées à l'évaluation des fonctionnaires doit nécessairement être centralisée : les entretiens sont naturellement la partie du dispositif faisant l'objet d'une gestion de proximité ; mais certaines suites, qui mettent en jeu la formation ou la mobilité des carrières, par exemple, doivent être gérées à l'échelon central. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences suppose un traitement centralisé de données locales.

Ce sont les **objectifs** recherchés qui expriment tout d'abord l'ambition de l'évaluation et le cadre dans lequel elle se place. Les avancements de grade, mais aussi les mobilités et les mutations, c'est - à- dire la gestion de toute la carrière des agents, peuvent être orientés par des procédures d'évaluation appropriées ; le management des services, la fixation des objectifs collectifs et individuels, la discussion sur les résultats, les modalités d'attribution des primes, dépendent aussi, ou peuvent dépendre, de l'évaluation des agents ; la gestion des ressources humaines et, à un niveau plus centralisé cette fois, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, comme la politique de formation et de recrutement qui en découle, sont nécessairement liées aux objectifs de l'évaluation.

Mais les **outils** nécessaires à la mise en œuvre de ces ambitions sont évidemment complexes. Ils doivent être élaborés de manière concertée et utilisés par des agents ayant reçu une formation à cet effet. Il n'est pas concevable pour autant de définir un « modèle » à appliquer de manière mécanique.

Quelques principes de base doivent être rappelés, dont l'inobservation risque de conduire les projets d'évaluation des agents à l'échec.

¹² Par exemple, on peut penser qu'il sera moins demandé à l'Etat d'intervenir ou de gérer au quotidien que d'assurer une capacité de régulation sociale ou de concevoir des choix stratégiques, ce qui exige des compétences nouvelles.

On ne peut guère évaluer un agent, dans la fonction publique comme ailleurs, sans lui avoir fixé préalablement des objectifs ; on ne peut fixer ces objectifs que s'ils correspondent à ce qu'on peut objectivement attendre de lui, compte tenu de ses qualifications et de son environnement de travail. Il est donc souhaitable d'élaborer un « référentiel » des tâches et des compétences caractérisant chaque poste ou chaque famille de postes. Une telle analyse est utile, mais elle représente un travail considérable et l'entretien peut être l'occasion, voire l'instrument de sa progression.

On doit considérer également que les objectifs d'un agent devraient faire référence aux missions et au projet du service auquel il appartient ; l'évaluation individuelle, sauf exception (cas d'une fonction d'études qui peut être quasi solitaire...), ne peut donc pas être détachée de l'évaluation du fonctionnement collectif de l'unité dans laquelle s'insère l'agent. Dans certains cas, où le travail d'équipe est prédominant, l'évaluation collective est la plus pertinente.

Une difficulté tient au fait que le « référentiel » à établir, dans la mesure où il porte sur l'identité même des postes, doit être **négocié**, ou en tout cas soumis à la discussion, sauf à perdre toute chance d'être compris et accepté.

Dans cette perspective, les entretiens annuels deviendraient des moments privilégiés d'information réciproque, de dialogue, de discussion sur les pratiques et la manière de réduire les écarts par rapport aux « référentiels » ; leur contenu serait considérablement plus riche que le simple commentaire de la note et de l'appréciation du notateur.

L'ambition affichée des procédures d'évaluation se traduit donc par un investissement collectif dans la « GRH ».

L'une des formes les plus avancées de cet investissement concerne la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui est généralement considérée comme un bon moyen d'améliorer l'efficacité du service public.

En effet, les fonctionnaires ne sont pas vraiment interchangeables : leur qualification initiale, leur expérience, leur parcours et les stages de formation continue qu'ils ont pu suivre ont de l'importance. D'ailleurs les besoins des administrations évoluent, qui doivent s'adapter au renouvellement permanent des demandes des citoyens et au développement rapide des nouvelles technologies. Il est souhaitable en la matière d'anticiper, de prévoir les besoins futurs en personnels, par type d'emplois, au regard des ressources correspondantes, notamment à travers la formation et le recrutement. Cette politique représente un vaste chantier, encore peu exploré, auquel les gestionnaires et les agents eux-mêmes doivent être invités à contribuer.

Dans sa phase prospective, l'entretien d'évaluation, relayé par un système d'information efficace, peut être le lieu où se confrontent l'offre et la demande de compétences et donc les souhaits et possibilités de mobilité, assortis éventuellement de formations d'accompagnement.

Il y a lieu de souligner que, compte tenu de la lourdeur de la procédure et des enjeux dont elle est porteuse, l'évaluation ne peut être mise en œuvre que de façon progressive. Il apparaît souhaitable qu'elle le soit en cohérence avec le développement, progressif lui aussi, d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines. Comme une GRH modernisée passe sans doute par une évolution sensible de la culture managériale dans la hiérarchie administrative, il est prioritaire que les procédures d'évaluation concernent en premier lieu l'encadrement, notamment pour les postes « sensibles ». L'analyse de terrain montre que l'évaluation joue pleinement son rôle quand l'entretien a une forte connotation managériale.

* * *

*

On peut imaginer un certain nombre de mesures incitatives, à titre d'illustration, au développement de l'évaluation :

Au niveau interministériel, la direction de la fonction publique pourrait promouvoir et accompagner la mise en œuvre de l'évaluation dans les services :

- *la mise en place de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) pour les cadres « A+ » pourrait être l'occasion d'affirmer que pour ces fonctions, l'évaluation, fondée sur des objectifs définis dans des lettres de mission, est une procédure normale de gestion ;*
- *la formation, dans les écoles de la fonction publique, devrait intégrer un module, théorique et pratique, sur l'évaluation et la conduite d'entretiens d'évaluation ;*
- *un système de capitalisation, édition et diffusion des bonnes pratiques et expériences doit être mis en place ;*
- *un prochain comité interministériel pourrait afficher une volonté de développer dans tous les ministères, prioritairement au niveau de l'encadrement, des dispositifs efficaces d'évaluation.*

Au bénéfice de ces incitations interministérielles, chaque ministère définirait un plan pluriannuel de mise en place de l'évaluation, en explicitant les enjeux et objectifs liés à l'opération, en clarifiant le champ d'application progressif, et en mettant en place les outils d'accompagnement (référentiels de postes, systèmes d'information, modules de formation, outils de suivi et de « retour d'expérience »...).

3. LES CONDITIONS DE LA REUSSITE

Il convient d'insister sur l'environnement nécessaire au succès d'une réforme de la notation et de l'évaluation des agents, en soulignant quatre points.

A. UN SOUTIEN METHODOLOGIQUE

En premier lieu, les liens entre les procédures de notation et d'évaluation et la gestion prévisionnelle devraient faire l'objet d'une étude méthodologique approfondie. L'application sans aménagement de méthodes « importées » de l'entreprise privée ou de services publics réputés, à tort ou à raison, exemplaires, risque de s'avérer inopérante.

Dans chaque ministère, différents facteurs sont à prendre en compte : les finalités du service public, les caractéristiques d'une fonction publique de carrière, la variabilité des effectifs des administrations (on ne peut assimiler la gestion prévisionnelle des enseignants ou des policiers avec celle des sous-préfets), le niveau de qualification des agents, les contraintes budgétaires, etc...

Il est par ailleurs nécessaire :

- de recenser les données dont l'administration centrale a besoin (état civil, fonctions exercées par grands types, formations suivies, souhaits en matière de mobilité géographique et/ou professionnelle...) ;
- de repérer les documents susceptibles de les fournir, notamment à l'occasion des entretiens d'évaluation ;
- de régler les modalités, le rythme et les calendriers de collecte de ces données.

Il convient naturellement d'assurer une communication efficace sur ces différents points, pour rechercher un minimum d'adhésion des agents.

Il est indispensable que des lieux existent pour confronter les projets en cours, analyser les avancées comme les échecs, corriger certains objectifs à la lumière de ces réflexions et entretenir un débat permanent sur la réforme en cours : il appartient aux gestionnaires de prendre des initiatives, éventuellement fédérées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique. En liaison avec ces lieux internes à l'administration, il est bon que des universitaires ou des chercheurs puissent conduire une analyse critique des avancées et des résistances que suscitent les réformes en cours. Sur bien des points, leur contribution à la construction des supports méthodologiques serait utile.

B. UN PROGRAMME DE FORMATION SPECIFIQUE

La formation est aussi un investissement indispensable au succès de l'opération, une fois les choix de méthode opérés. Un véritable plan de formation des gestionnaires de personnel s'avère ici nécessaire. Différents acteurs doivent être initiés aux procédures à mettre en place, à leur finalité et à leurs contraintes : gestionnaires de personnels, responsables de services, encadrement de proximité. L'état-major du ministère doit s'approprier l'exercice et en comprendre l'utilité pour mieux en supporter les contraintes. Une impulsion doit être donnée à ce niveau, pour garantir les chances de succès¹³.

Les écoles du service public, qui travaillent de plus en plus en réseau entre elles, devraient élaborer un programme d'échange sur ces sujets ; elles constituent en effet un bon vecteur de diffusion de pratiques nouvelles.

C. DES MOYENS ACCRUS

En ce qui concerne les effectifs mobilisés par les tâches de notation et d'évaluation, des « redéploiements » sont possibles ; la simplification proposée de la procédure d'avancement d'échelon doit en effet permettre de dégager des postes, et de les convertir au profit des missions nouvelles d'évaluation : préparation des entretiens, mise en œuvre des suites de ceux-ci, en termes de formation par exemple, transmission aux services gestionnaires des informations utiles à la gestion des carrières, des emplois et des compétences, etc... Les échanges d'expérience entre administrations, le travail en réseau des services de « GRH » et la diffusion de documents méthodologiques peuvent constituer des sources de gains de productivité.

Les procédures les plus ambitieuses, dont on a vu qu'elles étaient au cœur de l'amélioration de l'efficacité du service public, ne peuvent raisonnablement être menées à bien à moyens constants ; il s'agit d'un investissement au sens fort du terme dans la gestion des ressources humaines ; il suppose une « dépense » initiale, qu'on peut exprimer en temps, c'est-à-dire finalement en effectifs, et dont on peut espérer à terme des « retours » sous forme d'une plus grande efficience et d'une meilleure qualité du service. Ainsi par exemple, selon nombre d'enseignants, une amélioration de la procédure de notation passerait par un renforcement de la fréquence des inspections et l'augmentation des moyens qui leur sont alloués.

Enfin, une gestion prévisionnelle ne saurait se passer d'outils informatiques adaptés. Il est peu probable de trouver sur le marché des logiciels prêts à l'emploi ; un travail de conception en liaison avec des sociétés de service informatique, travail toujours délicat et dont on sous-estime facilement les aléas, est à prévoir. Cet aspect particulier du problème ne doit pas être négligé ; rien n'est plus décevant qu'un échec, ou tout au moins l'obligation de délais supplémentaires, en bout de course.

¹³ Ce sont d'ailleurs les conclusions du Comité d'enquête sur « les gestionnaires de personnel dans l'administration », octobre 1999 (propositions 7, 8 et 9).

D. ASSURER LA CREDIBILITE DE LA REFORME

L'adhésion des personnels, de leur hiérarchie et des services gestionnaires à la démarche de réforme de la notation et d'évaluation est une condition nécessaire de son succès. Il convient de redonner une crédibilité à des sujets tenus pour contraignants, chronophages ou inutiles ou encore, dans une version moins négative, considérés comme une concession rituelle à une forme de cogestion des avancements. Un discours cohérent et mobilisateur au niveau ministériel ne suffit pas pour vaincre un certain scepticisme ambiant ; il doit être assorti d'une communication argumentée et convaincante, notamment à l'intention de la hiérarchie de proximité sur qui repose la conduite de nombre d'entretiens.

Les notateurs détiennent une des clés de la réussite de la réforme ; il leur faut sincérité et courage dans les pratiques pour progresser ; les procédures doivent être connues et appliquées avec rigueur. Les notateurs devraient eux-mêmes être évalués en tenant compte de leur aptitude à assurer cette fonction.

*

* * *

Une réforme du système de notation et d'évaluation des fonctionnaires est forcément une opération sensible qui requiert beaucoup de mobilisation, de cohérence et de ténacité. La justification d'un tel effort demandé à tous, est *clairement l'amélioration du service public*. L'évaluation des agents ne saurait être en effet un but en soi, mais un moyen de rassembler les énergies autour des missions fondamentales de l'Etat. L'exercice est trop contraignant pour être accepté sans cette perspective.

A cette fin, la réforme proposée vise d'abord à mieux utiliser une forme de sélectivité entre les agents, en fonction de leur valeur professionnelle, telle que le statut de la fonction publique le permet. Davantage de rigueur, de transparence et de simplicité peuvent rendre l'exercice faisable sans bouleversement excessif, et avec une économie de moyens.

Au prix d'un effort accru, qui repose sur un travail de méthodologie, de formation et de management, il paraît possible de viser aussi des objectifs plus ambitieux et de mettre en place une véritable gestion des ressources humaines capable notamment d'anticiper les effets des évolutions attendues en matière de compétences. La réussite de cette entreprise repose sur une mobilisation forte et une adhésion des agents et des gestionnaires, *mais celles-ci ne seront obtenues que dans la recherche permanente d'une objectivité des procédures de promotion et d'une garantie des droits des agents*.

LISTE DES PROPOSITIONS

Pages

	Imposer à l'administration une obligation d'entretien L'entretien aurait des caractéristiques bien définies. 1 - Entretien obligatoirement proposé à chaque agent par l'administration ; 2 - Mais entretien à géométrie variable (de notation, d'évaluation...), dont l'organisation relève de dispositions internes établies par chaque service ; 3 - Entretien annuel, mais mis en place progressivement en fonction des contraintes propres à chaque administration ; 4 - Entretien unique, intégrant notamment la formation et les perspectives d'avenir professionnel des agents. Cette obligation d'entretien devra être inscrite dans un nouveau décret modifiant le texte de 1959.	34 35 37 37
	Instituer une procédure d'avancement d'échelon déconcentrée, simplifiée et transparente 5 - L'avancement d'échelon doit être déconcentré, chaque chef de service recevant une enveloppe de réductions d'ancienneté à répartir entre les agents ; 6 - La procédure doit être simplifiée, ce qui conduit à l'abandon de la péréquation au profit de l'harmonisation préalable, établie à partir de notes « barèmes » ou « pivots ». Le caractère chiffré et annuel de la note ne constituerait plus une obligation réglementaire.	38 38
	Favoriser le développement de procédures d'évaluation plus ambitieuses Il s'agit d'inciter à une culture de l'évaluation des agents dans l'administration. A cette fin des mesures incitatives doivent être prises. 7 - L'évaluation peut viser des objectifs multiples ; ils concernent notamment la gestion des carrières, la répartition des primes, le management des services, la gestion des ressources humaines... ; 8 - Des outils adaptés à chaque situation doivent autant que possible être définis : référentiels des tâches et des compétences, méthodes d'évaluation collective, formation des évaluateurs... ; 9 - L'ensemble des procédures d'évaluation doit être négocié collectivement avec les représentants du personnel (notamment la diffusion des comptes-rendus des entretiens annuels, qui constituent un moment privilégié du dialogue avec les agents) ; 10 - L'ambition de l'évaluation serait de parvenir à terme à une vraie gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, dans l'intérêt des agents comme dans celui de l'administration.	41 41 42 42

ANNEXES

ANNEXES

1. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	49
2. DECRET DU 14 FEVRIER 1959.....	52
3. JURISPRUDENCE ACTUELLE.....	54

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : LE RAPPORT	3
I. CONSTATS.....	3
1. LA PERTINENCE DU DÉCRET DU 14 FÉVRIER 1959 S'EST ESTOMPÉE.....	3
A. LES OBJECTIFS INITIAUX DE LA PROCÉDURE DE NOTATION NE SONT PLUS ATTEINTS	4
1 - <i>La note chiffrée ne traduit pas fidèlement la valeur professionnelle des fonctionnaires</i>	4
2 - <i>L'appréciation d'ordre général a progressivement perdu son utilité</i>	6
3 - <i>La procédure est devenue inefficace</i>	7
B. LA PROCÉDURE DE NOTATION PRÉVUE PAR LE DÉCRET DU 14 FÉVRIER 1959 NE S'APPLIQUE PLUS QU'À UNE MINORITÉ DE FONCTIONNAIRES DE L'ETAT.....	9
2. EN MATIÈRE DE NOTATION ET D'ÉVALUATION ON OBSERVE DES PRATIQUES INNOVANTES MAIS DISPERSES	11
A. L'ENTRETIEN ANNUEL SE DÉVELOPPE.....	11
1 - <i>Le rôle grandissant de l'entretien de notation</i>	11
2 - <i>Un développement plus lent et plus inégal de l'entretien d'évaluation.....</i>	12
3 - <i>L'absence d'entretien spécifique de formation</i>	14
B. L'ÉVALUATION CHERCHE SA VOIE.....	15
1 - <i>Une pénétration des techniques modernes d'évaluation limitée à l'encadrement</i>	15
2 - <i>L'insuffisance des outils méthodologiques au service de la notation et de l'évaluation.....</i>	16
3 - <i>Une gestion prévisionnelle des carrières et des compétences en gestation</i>	18
II. PRÉ-REQUIS	20
1. UN ÉLARGISSEMENT DES OBJECTIFS : AJOUTER A L'APPRÉCIATION DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	20
A. RESTITUER AUX OBJECTIFS INITIAUX LEUR COHÉRENCE.....	20
1 - <i>Apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires</i>	20
2 - <i>Récompenser les fonctionnaires.....</i>	21
B. ASSIGNER DE NOUVEAUX OBJECTIFS : PROMOUVOIR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	21

2. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE D'APPRÉCIATION DES FONCTIONNAIRES DOIT ÊTRE CRÉDIBLE	23
A. RÉTABLIR UNE PROCÉDURE SINCÈRE, TRANSPARENTE ET OBJECTIVE	23
B. LA PROCÉDURE DE NOTATION DOIT SE TRADUIRE PAR DES RÉSULTATS CONCRETS	23
C. UNE PROCÉDURE EFFICIENTE	24
D. METTRE LES MOYENS AU SERVICE DE LA PROCÉDURE D'APPRÉCIATION DES FONCTIONNAIRES	24
E. GESTION DES COMPÉTENCES OU FONCTION PUBLIQUE DE CARRIÈRE, UN ANTAGONISME DÉPASSÉ.....	26

DEUXIÈME PARTIE : LES CONCLUSIONS DU COMITÉ....28

I. RÉSUMÉ DES CONSTATS ET ANALYSE DES PRÉ-REQUIS NÉCESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉFORME28

1. RÉSUMÉ DES CONSTATS	28
A. LE DÉCRET DU 14 FÉVRIER 1959 FIXAIT DEUX OBJECTIFS À LA NOTATION : L'APPRÉCIATION DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE ET SA PRISE EN COMPTE DANS LE DÉROULEMENT DE LA CARRIÈRE DES AGENTS. IL A AUJOURD'HUI PERDU SA PERTINENCE.	28
B. DES PRATIQUES INNOVANTES MAIS DISPERSES SONT TOUTEFOIS APPARUES EN MATIÈRE DE NOTATION ET D'ÉVALUATION.....	29
2. ANALYSE DES PRÉ-REQUIS	29
A. IL FAUT RESTITUER AUX OBJECTIFS STATUTAIRES INITIAUX LEUR COHÉRENCE, RÉAFFIRMER LEUR PERTINENCE ET LES ÉLARGIR A LA GESTION DES CARRIÈRES ET DES COMPÉTENCES.	29
B. LA CRÉDIBILITÉ DE LA PROCÉDURE D'APPRÉCIATION DOIT ÊTRE ASSURÉE.....	30

II. PROPOSITIONS DU COMITÉ31

1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX.....	31
A. ACCEPTER UNE DIFFÉRENCIATION DE CARRIÈRE TENANT COMPTE DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE	31
B. DÉPASSER LA NOTATION ET PROMOUVOIR L'ÉVALUATION	32
C. ACCOMPAGNER LES EFFORTS EN COURS	32
D. RÉGLEMENTER AVEC MESURE.....	32
2. LE CONTENU DES RÉFORMES NÉCESSAIRES	33
A. UNE OBLIGATION D'ENTRETIEN	33
B. UNE PROCÉDURE D'AVANCEMENT D'ÉCHELON DÉCONCENTRÉE , SIMPLIFIÉE ET TRANSPARENTE.....	37
C. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE PROCÉDURES D'ÉVALUATION PLUS AMBITIEUSES	40

3. LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE.....	43
A. UN SOUTIEN MÉTHODOLOGIQUE.....	43
B. UN PROGRAMME DE FORMATION SPÉCIFIQUE	44
C. DES MOYENS ACCRUS	44
D. ASSURER LA CRÉDIBILITÉ DE LA RÉFORME.....	45
LISTE DES PROPOSITIONS	46
ANNEXES	48
1. LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	49
2. DÉCRET DU 14 FÉVRIER 1959	52
3. JURISPRUDENCE ACTUELLE.....	54

ANNEXE n° 1

Liste des personnes rencontrées

M. VALLEMONT, directeur honoraire du Personnel et des services du Ministère de l'Equipement, des transports et du logement.

Direction générale de la fonction publique

M. SANTEL, directeur général,
MM. FRATACCI, CHEVALIER, Mme BERNARD

Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie

Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration

Mme PITOIS-PUJADE, directrice
M. CASANOVA, sous-directeur

Direction générale de la comptabilité publique

M. GUILLOU, sous-directeur
Mme GRISENTE
MM.CLERGUE, LEMARIE

Haute-Garonne

M. COLLOT, TPG
Mme DEBLON, chef du bureau du personnel

Essonne

M. DUCHESNE, TPG
M. COLOMBE

Direction du Budget

M. GOULET, chef du bureau des ressources humaines

INSEE

M. CONSOLO, secrétaire général
M. GARAGNON

Ministère de l'Education nationale

IGEN

Mme BECQUELIN, doyenne

Direction de l'administration

Mme BERNARD, directrice
M. GARNIER, sous-directeur

Direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement

Mme GILLE, directrice
M. CUISINIER, directeur adjoint
Mme SAILLANT, sous-directrice

Direction des personnels enseignants

M. DUWOYE, directeur
Mme HERITIER, sous-directrice
M. SABINE, sous-directeur
Mme PALUAU
MM. GOULIER, MARTINEZ, CHARAGEAT

Services déconcentrés :

Haute-Garonne

M. IMBERT, secrétaire général du rectorat
Mme MONTI, directrice des ressources humaines

Essonne

M. CHUDEAU, inspecteur d'académie
MM. LEBRUN, GACHET, DUHANE

Ministère de l'Equipement, des transports et du logement

M. RUYSSCHAERT, sous-directeur de la gestion des personnels techniciens, administratifs et d'exploitation
Mmes DAILLET-DEMETZ, DELAGENIERE

Services déconcentrés :

Haute-Garonne

M. BARBIER, directeur régional de l'Equipement
M. QUINTANA, secrétaire général adjoint

Essonne

M. TANALEU, directeur départemental

Ministère de l'Intérieur

Corps préfectoral

M. ROBIN, sous-directeur du management

Direction générale de la police nationale

M. BERGOUGNOUX, directeur
M. QUINQUETON

Direction générale de l'administration de la police nationale

M. LAISNE, directeur

Direction de la sécurité publique

M. DECHARRIERE, directeur

MM. HERBST, directeur adjoint et JOUBERT, sous-directeur

Services déconcentrés :

Haute-Garonne

M. HAVRIN, directeur départemental de la sécurité publique

M. NOILLOT, chef du service de gestion opérationnelle

M. BILAUD, secrétaire général de la préfecture

M. PELISSIER, chef du bureau du personnel

Essonne

M. PRIEUR, préfet

M. MANNIEZ, directeur départemental de la sécurité publique

M. HEITZ, chef du bureau du personnel

Ministère de la Jeunesse et des sports

Direction des personnels

M. FORSTMANN, directeur

MM. WATRIN, SAUTON

Mmes GOSSE, NORBERT

Services déconcentrés :

Haute-Garonne

M. MAUDET, directeur régional

M. ESPEZEL, secrétaire général

Essonne

M. CHARLEUX, directeur départemental

EDF

Direction des ressources humaines

M. BULTEL, sous-directeur

M. MENDON

France Télécom

Direction des ressources humaines

Mme MOLINES

M. MARCOLINI

Syndicats

CFTC : M. MISSAIRE

CGC : M. AVIGNON

CGT-FO : MM. TOURNEAU, FAUVEL et Mme DUPONT

FSU : MM. ASCHIERI, MOINDROT et Mme SERGENT

UFFA-CFDT : MM. PERIER, RENAUD

UNSA : MM. ROUX, PUTEFIN

ANNEXE N° 2

DÉCRET N° 59-308 DU 14 FÉVRIER 1959

14 février 1959

DÉCRET n. 59-308 portant règlement d'administration publique et relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires (J.O. 20 fév. 1959).

Art. 1er - Le présent décret s'applique à tous les corps de fonctionnaires dotés d'un statut particulier, sauf disposition spéciale dudit statut prise après avis du Conseil supérieur de la fonction publique, ...

777RE I^o DE L'ETABLISSEMENT DE LA NOTE CHIFFREE ET DE L'APPRECIATION GÉNÉRALE

Art 2. - La note chiffrée prévue à (article 24 de (ordonnance du 4 février 1959 est établie selon une cotation de 0 à 20 par le chef de service ayant pouvoir de notation après avis, le cas échéant, des supérieurs hiérarchiques tin fonctionnaire à noter.

Elle est définitive, sous réserve d'une péréquation opérée au sein d'un même grade, soit d'un même corps, soit d'un groupe de corps ou d'un groupe de grades relevant de corps différents et réunis à cet effet selon les modalités : Crées par décision du ministre intéressé après avis des commissions administratives compétentes.

Art 3. - Ù est établi, pour chaque fonctionnaire, une fiche annuelle de notation comportant

1^o La note chiffrée mentionnée à l'amide précédent;

2^o L'appreciation d'ordre g général du chef de service chargé de la notation, exprimant la valeur professionnelle du fonctionnaire, compte tenu notamment de ses connaissances professionnelles de son efficacité, du sens de l'organisation et de ta méthode dans le travail ainsi que des qualités dont il a fait preuve dans l'exécution du service; cette appréciation iodique, en outre, les aptitudes de l'intéressé à l'exercice de certaines fonctions spéciales et plus particulièrement des fonctions correspondant au grade supérieur;

3^o Des indications sommaires données éventuellement par l'intéressé lui-même et se rapportant aux fonctions ou affectations qui lui paraîtraient les plus conformes à ses aptitudes

Art. 4. - Les fiches individuelles sont communiquées aux intéressés par le chef de service, Je telle sorte que tes agents puissent prendre connaissance de la note chiffrée.

Les intéressés y portent, te cas échéant, les indications prévues à l'article 3, paragraphe 3^o, ci-dessus, et les retournent au chef de service qui y inscrit les appréciations prévues au même article, paragraphe 2^o.

Art. 5. - Les fiches individuelles établies dans tes conditions définies aux articles 2, 3 et 4 ci-d_ssus sont communiquées après péréquation aux commissions administratives compétentes. En même temps que cette communication la note chiffrée définitive, à l'exclusion de l'appreciation gérante visée à l'amide 3, 2^o, ci-dessus, est portée à la connaissance de l'intéressé.

Toutefois, les commissions administratives paritaires doivent, à la requête de l'intéressé, demander au chef de service la communication au fonctionnaire de l'appreciation d'ordre général mentionnée à (article 3, 2^o ci-desws.

Art 6. - Les commissions administratives paritaires peuvent également à la requête de l'intéressé demander au chef de service la révision de la notation. Dans ce cas, communication doit être faite aux commissions de tous éléments utiles d'information.

T.TRE II DE LA PRISE EN COMPTE DE LA NOTATION POUR LES AVANCEMENTS D'ÉCHELON

Art 7. - Sur le w de la note chiffrée définitive, il est attribué chaque année aux fonctionnaires, dans chaque corps des réductions

ou des majorations par rapport à (ancienneté moyenne exigée par le statut du corps pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur selon les modalités définies ci-dessous.

Art. 8. - Sous réserve des dispositions prévues à l'alinéa 2 cidessous, il peut être réparti chaque année entre les fonctionnaires appartenant à un même corps un nombre total de réductions de la durée moyenne des services requise pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur égal à autant de mois que les trois quarts de l'effectif des agents notés comptent d'unités ; les fonctionnaireS ayant atteint l'échelon le plus élevé de leur classe ou de leur grade ne comptent pas dans cet effectue

Aut cas où la somme totale des réductions susceptibles d'être réparties entre les membres d'un corps n'aurait pas été entièrement accordée, la portion non utilisée pourra être reportée sur l'année suivante, sans toutefois que ce report puisse excéder, une année.

Art. 9. = La somme totale des réductions prévues à l'article précédent peut être fractionnée entre les grades du corps au prorata de l'effectif des agents notés appartenant à chacun de ces grades, tes fonctionnaires visés au 2^o ci-dessous ne comptant pas dans cet effectif. Toutefois, le montant total des réductions accordées ne petit être inférieur au montant total des majorations appliquées en vertu de (article 10 ci-dessous.

Ces réductions sont réparties après avis de la commission administrative paritaire compétente entre les fonctionnaires tes mieux notés du corps ou du grade considérés dans les conditions suivantes:

1^o Les réductions ne peuvent être inférieures à un mois ai supérieures à la moitié, au tiers ou au quart de la différence entre la durée moyenne et la durée minimum d'ancienneté requise, pour l'avancement, selon que la dotée moyenne est respectivement de 2, 3 ou 4 ans;

2^o Ne peuvent bénéficier de réductions ! les fonctionnaires ayant atteint (échelon le plus élevé de' leur classe ou de leur grade;

3^o Le nombre total de fonctionnaires pouvant bénéficier de réductions ne peut dépasser 50 % de l'effectif, des agents notés dans le grade ou le corps considéré, les fonctionnaires visés au 2^o ci-dessus ne comptant pas dans cet effectif

4^o Le nombre de fonctionnaires pouvant bénéficier de réductions supérieures à un mois lorsque la différence entre la durée moyenne et te minimum d'ancienneté est de six mois, ou de deux mois lorsque cette différence est d'un an, ne peut dépasser 30 % de l'effectif du grade ou du corps considéré, les fonctionnaires visés au 2^o ci-dessus ne comptant pas dans cet effectif.

Art. 10. - Des majorations de la durée de service requise pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur pourront, après avis de la commission administrative paritaire compétente, être appliquées chaque année sans toutefois qu'aucune d'elles puisse être supérieure à la réduction maximum qui est susceptible d'être accordée par application des dispositions de l'article 9, 1^o ci-dessus,

Art. 11 (D. n. 89-66, 4 fév. 1989, art. 1^o et 1). - Pour chaque avancement d'échelon, la réduction ou majoration totale applicable à un fonctionnaire résulte des réductions ou majorations partielles n'ayant pas encore joué pour l'avancement et correspondant à chacune des deus, trois ou quatre années précédentes selon que la durée moyenne requise est de 2, 3 ou 4 ans. Les fonctionnaires ne conservent, en cas de promotion de grade, le bénéfice des réductions non utilisées pour tut avancement d'échelon que dans la limite de la réduction maximale susceptible d'être accordée dans (échelon de reclassement du nouveau grade.

Art. 12. - Les dispositions du décret n. 49-897 du 28 juin 1949, modifié par le décret n. 51-874 du 9 juillet 1951 et du titre Q du décret r. 52-227 du 3 mars 1952 sont abrogées.

Toutefois, les réductions ou majorations attribuées en application des dispositions du décret du 28 juin 1949 modifié et du décret du 3 mars 1952 qui n'ont pas encore été prises en considération pour l'avancement entrent en compte pour le calcul de la réduction ou de ta majoration totale prévue à l'amide précédent.

TITRE III

DES TABLEAUX D'AVANCEMENT DE GRADE

Art 13. - Le tableau d'avancement prévu à l'article 28 de l'ordonnance du 4 février 1959 est préparé, chaque année, par l'Administration.

Il est soumis aux commissions administratives paritaires qui fonctionnent alors comme commissions d'avancement et soumettent leurs propositions à l'approbation de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Art 14. - Le tableau d'avancement doit être arrêté le 15 décembre au plus tard pour prendre effet le 1^{er} janvier suivant. Il cesse d'être valable à l'expiration de l'année pour laquelle il est dressé.

Art 15. - Pour l'établissement du tableau d'avancement, il doit être procédé à un examen approfondi de la valeur professionnelle de l'agent, compte tenu principalement des notes obtenues par l'intéressé et des propositions motivées formulées par les chefs de service. Les commissions peuvent demander à entendre les intéressés. Les fonctionnaires sont inscrits au tableau par ordre de mérite.

Les candidats dont le mérite est jugé égal sont départagés par l'ancienneté.

Art 16. - Les tableaux d'avancement doivent être portés à la connaissance du personnel dans un délai de trois jours suivant la date à laquelle ils ont été arrêtés.

Art 17. - Si l'autorité investie du pouvoir de nomination s'oppose pendant deux années successives à l'inscription au tableau d'un fonctionnaire ayant fait l'objet, lors de l'établissement de chaque tableau annuel, d'une proposition de la commission d'avancement, la commission peut à la requête de l'intéressé, saisir dans un délai de quinze jours, le Conseil supérieur de la fonction publique.

Après examen de la valeur professionnelle de l'agent et l'appréciation de ses aptitudes à remplir des fonctions du grade supérieur, le Conseil supérieur, compte tenu des observations produites par l'autorité compétente pour justifier sa décision émet ou bien un avis déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête dont il a été saisi, oïe bien une recommandation motivée invitant le ministre intéressé à rayer du tableau le fonctionnaire dont il s'agit.

Lorsqu'il a été passé outre à son avis défavorable la commission d'avancement peut également saisir le Conseil supérieur. Celui-ci émet, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, soit un avis déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête dont il a été saisi, soit une recommandation motivée invitant le ministre intéressé à rayer du tableau le fonctionnaire dont il s'agit. Cette radiation n'a aucun caractère disciplinaire.

Art 18. - Sauf dérogation prévue dans les règlements propres à chaque administration ou service, le nombre des candidats inscrits au tableau d'avancement ne peut excéder de plus de 50 % le nombre de vacances prévues.

Art 19. - En cas d'épuisement du tableau, il est procédé à l'établissement d'un tableau supplémentaire.

14 février 1959

ANNEXE n° 3

LA NOTATION DES FONCTIONNAIRES

JURISPRUDENCE ACTUELLE

Le système de notation des fonctionnaires a pour fonction principale de refléter l’appréciation portée sur la valeur professionnelle des agents par l’autorité hiérarchique, en vue notamment de répartir, selon les mérites de chacun d’eux, des avantages de carrière qu’elle accorde de façon discrétionnaire.

Dans ce cadre, la notation, formulation de cette appréciation, est par nature comparative, entre les agents d’un même grade ou d’un même corps appartenant à une même administration ; la notation est évolutive puisque les aptitudes et les comportements professionnels d’un agent peuvent révéler des variations dans le temps ou mériter une appréciation différente dans l’exercice d’un nouvel emploi.

La circulaire FP du 16 avril 1966 indique que «*le véritable objet de la notation n'est pas tant de récompenser ou stimuler les fonctionnaires que de permettre d'établir entre eux un classement en vue de l'avancement. La notation, même effectuée dans cet esprit, ne prendrait tout son sens que dans la mesure où elle présenterait un caractère véritablement prospectif, c'est à dire prépareraient de façon permanente la sélection et l'avancement des meilleurs».*

I. LES ELEMENTS ET LES BASES DE LA NOTATION

L’article 17 du titre I du SGF précise que les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires expriment leur valeur professionnelle.

A. REPRENANT LA DISTINCTION CONSACREE PAR LES STATUTS GENERAUX ANTERIEURS, LES TEXTES ACTUELS DISTINGUENT ENTRE LA «NOTE» (CHIFFREE) ET LES «APPRECIATIONS GENERALES» DETERMINEES PAR LE CHEF DE SERVICE.

La note chiffrée établie selon une cotation de 0 à 20, en application de l’article 2 du décret du 14 février 1959, permet de classer les agents de façon plus précise que le permettraient les appréciations générales. Les notes qui ne consistent pas en une cotation de 0 à 20 sont irrégulières (*CE 4 mars 1994, M. Malie, n° 111086 ; CE 25 février 1998, Portier, n° 153164*).

Les appréciations générales expriment de façon plus concrète et avec les nuances nécessaires la valeur professionnelle des intéressés. Elles ne sont soumises à aucune condition générale de présentation dès lors que leurs énonciations sont claires (*CE 5 avril 1996, M. Lecourt, n° 131639*) et que la valeur professionnelle et, le cas échéant, l'aptitude de l'agent à exercer des fonctions correspondant au grade supérieur apparaissent clairement à la lecture du document utilisé (*CE 19 novembre 1971, Delle Bruguières, p. 691*).

Il ne doit pas y avoir contradiction entre la note chiffrée et les appréciations générales (*CE 30 novembre 1979, Martin, p.443*).

La note est annuelle ; ceci se déduit de l'article 3 du décret du 14 février 1959 qui précise qu'il est établi pour chaque fonctionnaire une fiche annuelle de notation. Le retard pris par l'administration dans la procédure de notation est cependant sans influence sur la régularité de celle-ci (*CE 23 juin 1989, Hédou, n° 94871 ; CE 2 juin 1993, Département du Val-de-Marne c/ M. Gaitelli, n° 73510*).

La décision de notation n'a pas à être motivée (*CE 5 avril 1996, M. Lecourt, n° 144017 ; CE 23 février 2000, MENRT c/ Collombat, n° 185134*).

B. LA NOTATION DOIT RENDRE COMPTE DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE DES FONCTIONNAIRES

Doivent être appréciées des données telles que les connaissances professionnelles, l'efficacité, le sens de l'organisation et de la méthode de travail et les qualités dont il a fait preuve dans l'exécution du service.

1 - Les éléments pris en compte

L'opération de notation consiste à apprécier les aptitudes et la valeur professionnelle de chaque agent à partir de critères objectifs n'impliquant pas de comparaison avec les aptitudes et la valeur des autres agents du même corps (*CE 5 décembre 2000, SNUI, n° 217409*). La note attribuée à chaque agent doit être fondée sur la manière personnelle de servir de celui-ci (*CE 24 juin 1992, Mme Guillemot, p.1055 ; CE 17 avril 1992, Olivier, p.1054*).

A la considération du comportement de l'agent dans l'exercice de ses fonctions peut s'ajouter celle de son attitude hors du service, notamment s'agissant des manquements à l'obligation de réserve (*CE 4 avril 1973, Siredey, RDP, 1974, p.593*) ou de l'abus des autorisations d'absence pour activités syndicales (*CE 9 novembre 1983, Saerens, p. 453*).

Exemples :

- opposition active à l'organisation d'une option sportive régulièrement organisée par l'administration et librement choisie par certains élèves et obstructions faites aux déplacements de ces élèves (*CE 11 janvier 1980, Laveau et autres, p.5*) ;

- signature par le chef de service d'une TPG d'une pétition syndicale protestant contre une décision du TPG relative aux heures d'ouverture des bureaux au public (*CE 25 mars 1981, Mme Vial, p.164*) ;

- refus d'un enseignant de donner lors d'une réunion son appréciation sur les résultats obtenus par ses élèves en raison de la présence des parents et des élèves (*CE 15 décembre 1976, Faussat, p. 549*) ;

- relations difficiles avec les collègues de travail et les supérieurs hiérarchiques (*CE 28 juillet 1995, M. Richaud, n°133568 ; CE 31 juillet 1996, Mme Bertreux, n° 129187*) ;

- difficultés d'adaptation à de nouvelles fonctions (*CE 1er février 1999, Mme Despeyroux, n°185078*) même lorsque le fonctionnaire y a été muté illégalement (*Section 14 octobre 1977, Barat, p. 385*) ;

Le notateur est en droit de prendre en compte un manquement à la discipline de la part du fonctionnaire, indépendamment du point de savoir s'il a donné lieu à une sanction disciplinaire (*CE 23 février 2000, MENRT c/ Collombat, n°185134*). Le notateur peut tenir compte de manquements professionnels même si les faits sont amnistiés (*CE 5 mai 1972, Dumartinet, p. 346 ; CE 5 avril 1996, M. Lecourt, n°131639*).

Il peut être tenu compte des éléments relatifs à la santé du fonctionnaire (*CE 23 juin 1972, Pinabel, p. 481*).

2 - Les éléments qui ne peuvent être pris en compte

Le notateur ne peut pas prendre en compte des considérations étrangères au service (*CE 9 avril 1975, Bayle, p. 1102*) ou aux mérites des agents (*CE 27 octobre 1989, Brial, p. 744 : volonté de favoriser d'autres fonctionnaires*).

Exemples :

- un abaissement de notation n'est pas justifié quand un agent n'a fait qu'user de ses droits en formant des recours hiérarchiques ou bien en exerçant un recours pour excès de pouvoir contre une décision de son chef de service (*CE 17 juin 1992, Marchal, p.1054 ; CE 16 février 1994, Mme Hayot, p.71*) ;

- notation fondée notamment sur le fait que les droits rappelés par le vérificateur des impôts avaient été inférieurs à la moyenne par affaire du département (*CE 27 mai 1987, M. Plahuta, p.183 ; CE 20 juin 1994, M. Cherrier, n°125601 ; CE 16 mars 1994, MEF c/ M. Cailleaud, n° 115706*) ;

- notation qui ne variait qu'en fonction du grade détenu par chaque agent (*CE 24 novembre 1989, Garde des Sceaux, MJ c/ Hernandez, p.744*).

3 - Présence du fonctionnaire noté dans le service du notateur

Le notateur ne peut noter un agent qui n'est pas réellement présent dans le service (*CE 5 février 1975, MEN, p. 93*) ; les notes sont attribuées en fonction des services réellement rendus (*Section 14 octobre 1977, MES c/Berat, p. 385*). Les fonctionnaires qui n'accomplissent pas des services effectifs ne sont pas notés (*exemple : les agents en congé de maladie : CE 5 février 1975, Mme Orzalek, p. 93*).

Le notateur doit prendre en compte la manière de servir pendant toute l'année qui précède et non se fonder sur la seule semaine de travail effectif de l'intéressé effectuée sous l'autorité du notateur (*CE 17 avril 1992, Olivier, p.1054; voir aussi pour la notation d'un agent arrivé en cours d'année : CE 28 mai 1999, Lorant, n° 144018*).

Positions statutaires :

Le fonctionnaire en détachement de longue durée est noté par le chef de service de détachement et sa fiche de notation est transmise et corrigée en fonction de l'écart général des notes (*en application des décrets du 14 février 1959 et du 16 septembre 1985 : CE 29 juin 1994, M. Masse, n° 101236*).

L'agent bénéficiant d'un détachement de courte durée est noté par le chef du service d'origine, compte tenu de l'appréciation portée par le chef du service de détachement.

Les fonctionnaires mis à disposition sont notés par leur administration d'origine (*CE 16 février 1994, Melle Varenne, n° 84673*).

Les fonctionnaires occupant un emploi supérieur doivent aussi être notés (*CE 10 janvier 1986, deTesta,, p.4*).

4 - La fiche individuelle de notation

La fiche individuelle de notation établie en application des dispositions de l'article 3 du décret du 14 février 1959 comporte la note chiffrée et l'appréciation d'ordre général portée sur le fonctionnaire ; elle peut comporter l'avis du supérieur hiérarchique du fonctionnaire noté (*CE 28 septembre 1988, M. Decurey, n° 54217*) mais le notateur n'est pas lié par cet avis (*CE 16 octobre 1989, M. Pasdeloup, n° 67434*).

Il importe peu que la note soit inscrite sur cette fiche à l'encre rouge (*CE 28 septembre 1988, M. Decurey, n° 54217*).

L'autorité hiérarchique ne peut noter en l'absence de la proposition du supérieur hiérarchique du fonctionnaire (*CE 28 mai 1986, M. Baruch, n° 68392*).

La fiche individuelle de notation est exclusive de tout autre document d'appréciation qui pourrait être élaboré par l'autorité hiérarchique (*CE 21 décembre 1994, Commune de Sérignac-sur-Garonne c/ Mme Bonnet, n° 148113*).

L'aptitude du fonctionnaire noté à exercer des fonctions correspondant au grade supérieur peut se déduire de l'appréciation générale portée par le notateur. L'absence d'indications expresses sur cette aptitude n'est donc pas de nature à entacher d'irrégularité la décision de notation (*CE 5 avril 1996, M. Lecourt, n° 131639*).

L'absence de signature de la fiche individuelle de notation par l'agent est sans incidence sur la régularité de la notation, au regard de l'obligation de communication, dès lors que le défaut de signature est imputable à l'agent lui-même (*CE 21 février 1996, M. Brun, n° 147358*).

La fiche individuelle de notation peut contenir des indications sommaires données par le fonctionnaire se rapportant aux fonctions ou affectations qui lui paraîtraient les plus conformes à son aptitude.

C. PEREQUATION ET HARMONISATION DES NOTES.

Aucune disposition législative ni aucun principe général du droit n'impose l'obligation de prévoir une procédure de péréquation des notes. C'est l'article 2 du décret du 14 février 1959 qui prévoit le principe de la péréquation des notes opérée au sein d'un grade ou d'un corps ou au sein d'un groupe de grades ou de corps.

Sur les limites de la péréquation des notes : CE 27 février 1998, Mme Gauthier, n°176722

«*Considérant qu'aux termes de l'article 10 du décret n° 80-627 du 4 août 1980, relatif au statut particulier des professeurs d'éducation physique et sportive, dans sa rédaction issue du décret n° 89-671 du 18 septembre 1989: "Le ministre chargé de l'éducation attribue une note de 0 à 100 accompagnée d'une appréciation aux professeurs d'éducation physique et sportive..., affectés dans un établissement supérieur... dans les conditions suivantes : ... b) la notation des personnels ne remplissant pas une fonction d'enseignement ainsi que celle des personnels exerçant dans un établissement d'enseignement supérieur comporte une note unique de 0 à 100, arrêtée par le ministre chargé de l'éducation sur proposition de l'autorité auprès de laquelle le professeur exerce ses fonctions. La note mentionnée au b ci-dessus est fixée en fonction d'une grille de notation définie par arrêté du ministre chargé de l'éducation"; que le fait que la "grille de notation" qui, en application de cette disposition, a été définie par l'arrêté du ministre de l'éducation nationale du 30 avril 1992, mentionne, pour chaque échelon que comportent la "classe normale" et la "hors-classe" des professeurs d'éducation physique et sportive affectés dans les établissements de l'enseignement supérieur, une "note minimale conseillée", une "note maximale conseillée" et une note moyenne ne pouvait priver l'autorité auprès de laquelle le professeur exerce ses fonctions du pouvoir qui lui est reconnu par l'article 10 du décret précité de proposer au ministre une note comprise entre 0 et 100 ; que, par suite, en jugeant que, dans le cas où cette autorité aurait "méconnu les dispositions" qui viennent d'être analysées de l'arrêté du 30 avril 1992,*

le ministre avait l'obligation de réviser les notes proposées, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit ; que, dès lors, Mme GAUTHIER est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué; (...) considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le président de l'université d'Orléans avait proposé d'attribuer, pour l'année 1991-1992, à Mme GAUTHIER, professeur certifié d'éducation sportive à l'université, la note de 98/100, qui excédaient la "note maximale conseillée" prévue, pour l'échelon de sa classe, par la "grille de notation" définie par l'arrêté ministériel du 30 avril 1992 ; que le ministre de l'éducation nationale a, dans ces conditions, décidé d'attribuer à Mme GAUTHIER la "note moyenne" de 81/100 correspondant, dans la "grille de notation", à l'échelon de la classe de l'intéressée, sans procéder au préalable à l'examen de la situation individuelle de cette dernière ; qu'en s'abstenant, ainsi, de fixer la note de Mme GAUTHIER sur la base d'une appréciation de la manière de servir de l'intéressée, le ministre a méconnu ses pouvoirs ; que Mme GAUTHIER est, dès lors, fondée à soutenir que c'est à tort que, par son jugement du 31 mars 1994, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande dirigée contre la décision du ministre qui lui a attribué, pour l'année 1991-1992, la note de 81/100 et contre la décision du 25 mai 1993, par laquelle le ministre a refusé de réviser cette note».

L'administration peut légalement provoquer la réunion de «*conférences d'harmonisation des notes*» si cette réunion a pour principal rôle de rechercher en commun des critères uniformes de notation, si elle n'arrête aucune note définitive et si les chefs de service conservent leur libre pouvoir de notation à l'égard des agents placés sous leur autorité (*CE 26 mai 1971, MEF c/ Marnas, p. 381*).

D. L'ENTRETIEN

Ni le SGF ni le décret du 14 février 1959 n'imposent l'obligation d'un entretien entre le fonctionnaire et son notateur.

Une circulaire ou une note de service peuvent le prévoir ; il s'agit d'une mesure d'organisation du service qui n'est pas susceptible de recours devant le juge (*CE 16 novembre 1998, Alcamo, n°188289*).

II. LE NOTATEUR

En application de l'article 55 du titre II du SGF, la notation est de la compétence du chef de service qui doit être régulièrement nommé (*CE 3 février 1989, Pollier, n° 73376*) ; ce pouvoir se rattache à la qualité de supérieur hiérarchique, sous la réserve que le chef hiérarchique soit en fonctions à l'époque de la préparation des notes (*CE 7 janvier 1966, Capéran, p.16*).

Les agents mutés en cours d'année seront notés par le chef de service qui les aura utilisés pendant la période la plus longue.

III. COMMUNICATION DE LA FICHE INDIVIDUELLE DE NOTATION

Les fonctionnaires doivent avoir connaissance non seulement de la note chiffrée mais aussi de l'appréciation générale (*article 17 du titre I du SGF*). La mise en œuvre de la procédure de communication de la fiche individuelle de notation est prévue par les articles 4, 5 et 6 du décret du 14 février 1959. La loi de 1978 sur l'accès aux documents administratifs est également applicable.

La non-communication de la notation entraîne l'irrégularité de la décision de notation (*CE 13 mars 1987, Mace, n° 64642*) et des décisions subséquentes, telle celle établissant un tableau d'avancement sur lequel le fonctionnaire avait vocation à être inscrit (*CE 28 juin 1968, Juste, n° 71863 ; CE 12 juin 1970, de Malafosse, p. 397 ; Section 23 avril 1982, Langlade, p. 157*).

IV. LE CONTROLE EXERCÉ PAR LES CAP

Les CAP du corps auquel le fonctionnaire noté appartient est chargé d'une mission de contrôle de la notation (*sauf à l'administration pénitentiaire en vertu de l'article 82 du décret du 21 octobre 1966 pris en application de l'ordonnance du 6 août 1958 ; voir CE 3 mars 2000, Ajolet, n° 200891*).

En application de l'article 55 du titre II du SGF, la CAP doit recevoir communication de la notation des fonctionnaires. Elle peut, sur la demande d'un fonctionnaire dans le délai de deux mois (*CE 26 mai 1971, Marnas, p. 381*), proposer la révision de la notation. La CAP peut refuser de demander la révision de la notation ; sa décision n'a pas à être motivée (*CE 28 septembre 1988, M. Decurey, n° 54217*). La décision du notateur de refuser de réviser la notation n'a pas non plus à être motivée (*CE 31 janvier 1997, M. Autefage, n° 140846*).

Cette procédure n'interdit pas au fonctionnaire :

- de former un recours hiérarchique, dans le délai de deux mois à compter de la notification de la note définitive (*CE 23 juillet 1974, CNGA, p. 431*) contre la décision de notation (*CE 20 octobre 1967, Palisse, p. 383 ; Section 19 novembre 1971, Delle Bruguière, p. 691 ; CE 19 janvier 1990, Beau, p. 586*) ;
- de saisir immédiatement la juridiction administrative (*Section 5 mai 1972, Simi, p. 347*).

V. LA CONTESTATION JURIDICTIONNELLE DE LA NOTATION

La décision de notation procède du pouvoir discrétionnaire du chef de service.

Elle est cependant susceptible de contrôle (*CE Section 23 novembre 1962, Camara, p. 627 ; Section 22 novembre 1963, Vanesse, p. 577*) et le recours pour excès de pouvoir exercé par le fonctionnaire contre elle peut être appuyé sur des moyens tirés de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, du détournement de pouvoir ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation (*CE 16 février 1973, Barat, p.147 ; Section 26 octobre 1979, Leca, p. 397 ; CE 22 février 1991, MEF c/ M. Palmeri, n° 63662 ; CE 28 juillet 1995, Mme Lhermet, n° 122570*).

Le maintien de la note chiffrée au même niveau que celle de l'année précédente alors que les appréciations générales étaient moins favorables au fonctionnaire noté n'est pas, par lui-même, constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation (*CE 1er février 1999, Mme Despeyroux, n° 185078*).

Procédure de contestation

La notation présente un caractère indivisible ; est irrecevable le recours tendant à l'annulation de la seule note chiffrée ou de la seule appréciation générale (*CE 29 juillet 1994, Mme Litovsky, p.1019 ; CE 12 mai 1995, Melle Perez, n°133900 ; CE 31 juillet 1996, Mme Bertreux, n° 129187*).

Un fonctionnaire n'a pas d'intérêt à contester la notation d'un autre fonctionnaire (*CE 7 juillet 1995, Mme Werl, p.291*). Un syndicat de fonctionnaire n'a pas intérêt à agir contre la note attribuée à un fonctionnaire (*CE 30 novembre 1979, Martin, précité*).

Le délai de recours contentieux est suspendu par les deux procédures de recours évoquées ci-dessus (*CE 26 mai 1971, Marnas précité ; CE 19 novembre 1971, Delle Bruguières précité*). Mais il peut être formé sans attendre.

L'article 23 de la loi n ° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives prévoit que les recours contentieux formés par les fonctionnaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle sont, à l'exception de ceux concernant leur recrutement ou l'exercice du pouvoir disciplinaire, précédés d'un recours administratif préalable. Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les modalités de mise en œuvre de ce recours préalable.

Constituent des mesures préparatoires à la notation, insusceptibles de recours :

- les entretiens d'appréciation lorsqu'ils existent (*CE 22 février 1999, M. Guilmant et autres, n° 180278*) ;
- les «guides» ayant pour objet de faire connaître aux agents de manière synthétique les règles organisant la procédure de notation (*CE 8 février 1999, M. Dussourd, n° 180206*);
- les propositions de notation qui peuvent précéder la fixation de la notation définitive (*CE 16 juin 1982, Chéreul, n° 23276 ; CE 19 mars 1997, Spicuzza, p.915*).

Si la notation n'a pas été déférée au juge dans le délai de deux mois à compter de la communication (*CE 13 juillet 1966, Guilbert, p. 498*), elle devient définitive et l'irrégularité qui l'entache n'est plus invocable à l'appui des recours exercés contre les décisions ultérieures (*CE 18 mars 1979, Menonville, p. 634*). Il en va autrement pour les rapports d'inspection qui sont insusceptibles de recours ; leur irrégularité peut toujours être invoquée à l'appui des recours exercés contre les décisions qui en procèdent, notamment les décisions de notation (*CE 26 mai 1982, Melle Droulers, p. 638 ; CE 6 mai 1988, Chérif, n° 65630*).

Le recours contentieux contre la notation ne peut être assorti d'une demande de sursis à exécution car le préjudice résultant d'une note n'est pas «*difficilement réparable*» (*CE 25 octobre 1991, Gestin, n° 121471*).

VI. ROLE DE LA NOTATION

Les mécanismes de prise en compte de la notation pour les avancements d'échelon sont décrits aux articles 7 à 11 du décret du 14 février 1959 et à l'article 57 du titre II du SGF.

La notation doit être cohérente avec les autres décisions concomitantes qui affectent la carrière du fonctionnaire. Une note élevée s'accompagne naturellement d'une décision favorable en matière d'avancement (*CE 11 mars 1992, Ville d'Angers c/ Mme Rouillard, n° 89272*). Cette obligation de cohérence ne s'étend toutefois pas jusqu'à l'établissement d'un automatisme qui viderait le pouvoir discrétionnaire de l'administration de tout contenu (*CE 21 janvier 1994, SE aux anciens combattants et victimes de guerre c/ Melle Rua, n° 135408*).

Si la notation est impossible, cette circonstance n'empêche pas d'examiner les droits à avancement de grade et d'échelon (*CE 31 janvier 1964, Ville de Lyon, D, 1964, 250*).

VII. LES CIRCULAIRES MINISTERIELLES D'APPLICATION DU DECRET DU 14 FÉVRIER 1959 : CONTRÔLE DU JUGE

A. QUELQUES EXEMPLES DE CIRCULAIRES QUI NE PRÉSENTENT PAS UN CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE

- la circulaire qui rappelle, sous forme de recommandations, les dispositions législatives et réglementaires applicables et définit le calendrier et les modalités pratiques de la notation des magistrats des CRC ; les présidents de chambres régionales des comptes avaient la faculté de s'en écarter (*CE 8 décembre 2000, M. Limery, n° 184207*).
- la circulaire par laquelle le ministre de la Défense a prescrit à chaque notateur chargé de la notation de fonctionnaires des services extérieurs de ce ministère de respecter une note moyenne de 16 pour l'ensemble des agents notés par lui et a recommandé que les notes attribuées soient réparties suivant une grille de répartition déterminée. Il ressort des dispositions de l'instruction que celle-ci n'a pas privé les chefs de services

notateurs du pouvoir d'appréciation qui leur est reconnu par l'article 2 du décret du 14 février 1959 ; qu'en particulier, l'instruction ministérielle autorisait des écarts de points par rapport à la moyenne et permettait aux notateurs estimant ne pouvoir respecter cette moyenne de s'en affranchir. La grille de répartition des notes était ainsi dépourvue de caractère impératif et pouvait faire l'objet de dérogations. L'appréciation des règles de péréquation était expressément maintenue. Cette circulaire n'a donc pas un caractère réglementaire, mais constitue une mesure d'ordre intérieur (*CE 4 mai 1981, Fédération des personnels de la défense nationale CFDT, n° 20496*).

- la circulaire du 1er juillet 1994 qui invite les fonctionnaires du ministère des anciens combattants et victimes de guerre chargés d'établir la notation des agents placés sous leur autorité à remplir, conjointement avec les intéressés, une "*grille d'aide à la définition*" de leurs fonctions et à avoir avec eux un "*entretien de communication de la notation*", au cours duquel des indications leur seraient données sur leur valeur relative par rapport à leurs collègues. Par cette circulaire, le ministre des anciens combattants et victimes de guerre s'est borné à préciser les modalités d'établissement de la notation annuelle sans édicter aucune disposition nouvelle de caractère réglementaire. En recommandant d'accompagner la notation d'un entretien d'évaluation, organisé à partir d'une "*grille d'aide à la définition des objectifs*" assignés à chaque agent, le ministre n'a pas davantage édicté de règles nouvelles mais s'est borné à donner à ses services des instructions qui n'ont aucune incidence ni sur les droits statutaires des agents, ni sur le pouvoir d'appréciation de ceux-ci par leurs supérieurs hiérarchiques. Les dispositions de la circulaire du 1er juillet 1994 sont ainsi dépourvues de caractère réglementaire (*CE 19 mars 1997, Syndicat général CGT-FO des personnels du ministère des anciens combattants et victimes de guerre, n° 167380*).

B. QUELQUES EXEMPLES DE CIRCULAIRES QUI PRESENTENT UN CARACTERE REGLEMENTAIRE

1 - Crédation d'un nouveau critère de notation

CE 21 octobre 1996, Mme Gelak, n°154749

«Considérant que par la note attaquée, en date du 4 mars 1992, le garde des sceaux, ministre de la justice a fait connaître au directeur régional des services pénitentiaires de Lyon, avec copie "pour information" à l'ensemble des chefs d'établissements, que le refus opposé par un agent de l'administration pénitentiaire de se doter à son domicile et à ses frais d'un appareil téléphonique "devait constituer un des critères objectifs permettant au notateur d'apprécier la disponibilité dont faisait preuve l'intéressé" ; qu'une telle décision revêt dans les circonstances de l'espèce un caractère réglementaire ; que, dès lors, le tribunal administratif n'était pas compétent pour connaître en premier ressort de la demande formée à son encontre par Mme GELAK ; qu'il suit de là que le jugement par lequel le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté la demande de Mme GELAK et condamné celle-ci à payer une amende de 1.000 F, doit être annulé ; (...) considérant que la décision attaquée qui fixe un nouveau critère de notation présente le caractère d'un acte réglementaire que son auteur n'avait, en tout état de cause, pas compétence pour édicter ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête, Mme GELAK est recevable et fondée à demander l'annulation de la note».

2 - Trois exemples dans lesquels le ministre avait préfixé les notes des fonctionnaires

CE 10 novembre 1993, Syndicat national des ingénieurs des travaux agricoles, n°101218

«Considérant que, par l'instruction attaquée en date du 11 avril 1988, le ministre de l'agriculture a notamment arrêté les dispositions applicables à la notation des personnels des services extérieurs et de l'enseignement relevant de son ministère; qu'il a en particulier fixé à 16,5 la moyenne des notes provisoires des agents d'un même groupe, dépendant d'un même notateur ; qu'en égard à leur caractère impersonnel et impératif, les dispositions attaquées, qui privent les chefs de services notateurs du pouvoir d'appréciation qui leur est reconnu par l'article 2 du décret du 14 février 1959 précité, revêtent un caractère réglementaire et sont, par suite, entachées d'incompétence»

CE 27 mai 1998, Syndicat SPAC CFDT du Ministère de l'agriculture, n°179556

«Considérant que, par les instructions attaquées du 24 avril 1995 et du 15 mai 1996, le ministre de l'agriculture a défini les dispositions applicables à la notation des personnels en fonction à l'administration centrale du ministère respectivement pour l'année 1995 et pour l'année 1996 ; que, dans ce cadre, le ministre a prescrit aux notateurs de respecter une moyenne de 18,50 pour la fixation des notes provisoires des agents affectés dans leurs services ; qu'en égard à leur caractère impersonnel et impératif, les dispositions attaquées, qui privent les chefs de service notateurs du pouvoir d'appréciation qui leur est reconnu par l'article 2 du décret du 14 février 1959 susvisé, revêtent un caractère réglementaire et sont, par suite, entachées d'incompétence»

CE 16 novembre 1998, M. Alcamo, n°188289

«Considérant, d'une part, qu'en prévoyant que la note de départ d'un agent nouvellement recruté ne pouvait, sauf s'il se révèle de qualité exceptionnelle, être supérieure à 15 et, en tout état de cause à 15,5, le ministre de la culture a méconnu les dispositions précitées en tant qu'elles fixent des droits et obligations relevant des règles statutaires de la fonction publique, règles que le ministre n'est pas compétent pour édicter ; considérant, d'autre part, qu'en prévoyant dans les dispositions propres à la notation pour 1997 que l'agent s'il "témoigne d'une efficacité ou d'une compétence particulièrement appréciée (...) peut obtenir une note supérieure dans la limite du barème existant", que ledit barème prévoit notamment que la progression maximale annuelle d'un agent ne saurait être supérieure à 0,5 point, le ministre de la culture a méconnu les dispositions précitées en tant qu'elles fixent des droits et obligations statutaires de la fonction publique ; considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions susanalysées des paragraphes A1 et A2 de la charte annexée à la circulaire du 4 décembre 1996 sont entachées d'excès de pouvoir et que M. ALCAMO est, par suite, fondé à en demander l'annulation».

C. L'ADMINISTRATION FAIT UNE MAUVAISE APPLICATION DES TEXTES STATUTAIRES

CE 22 mars 1999, Syndicat général des services extérieurs du ministère de l'agriculture et de la forêt, n°180707

«Considérant, d'autre part, que s'il résulte de l'article 8 du décret susvisé du 14 février 1959 que les fonctionnaires ayant atteint l'échelon le plus élevé de leur classe ou grade ne comptent pas dans l'effectif des agents notés retenu pour calculer le contingent des réductions de la durée moyenne des services requise pour accéder à l'échelon supérieur, le décret susvisé du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques, lequel est applicable aux corps de fonctionnaires du CEMAGREF, a prévu notamment en ses articles 78, 91, 102, 167 et 183 que le sixième des effectifs des corps concernés pouvait bénéficier chaque année d'une réduction de la durée moyenne dans la limite de la durée minimale ; que, par suite, les dispositions des articles susmentionnés du décret du 30 décembre 1983 doivent être regardées comme ayant dérogé à la règle édictée par l'article 8 du décret du 14 février 1959 ; considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en prévoyant qu'il serait fait application, aux personnels fonctionnaires du CEMAGREF régis par le décret du 30 décembre 1983, d'un mécanisme excluant de l'effectif des corps concernés les agents dotés de l'échelon terminal de leur grade, avant d'appliquer le rapport du sixième prévu aux articles susmentionnés du décret du 30 décembre 1983, le secrétaire général du CEMAGREF ne s'est pas borné, contrairement à ce que soutient le CEMAGREF, à donner une interprétation du droit en vigueur, mais a établi une règle nouvelle, qu'il n'avait pas compétence pour établir».

D. L'ADMINISTRATION MECONNAIT LE PRINCIPE DE L'APPRECIATION DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE DE CHAQUE AGENT

CE 17 janvier 1996, Caisse des dépôts et consignations, n°128679

«Considérant que les procédures d'harmonisation ou de péréquation instaurées à la CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS, tendant à réaliser une égalité de traitement entre les fonctionnaires d'un même corps et d'un même grade exerçant des fonctions analogues dans des services dont les agents relèvent d'autorités de notation différentes, ne contreviennent pas aux dispositions précitées dans la mesure où elles respectent l'appréciation de la valeur professionnelle de chaque agent telle qu'elle est établie par le chef de service ayant pouvoir de notation ; considérant qu'il résulte de l'instruction que les notes données aux adjoints administratifs de la CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS en service à Bordeaux par les chefs d'unités, notateurs de premier niveau, ont été harmonisées au niveau du chef de l'établissement de Bordeaux de la caisse avant de faire l'objet d'une péréquation nationale ; qu'au vu des moyennes des notes données par les chefs d'unités aux adjoints administratifs et calculées par échelon dans le grade, l'harmonisation régionale consiste à abaisser les notes des agents d'échelons déterminés, notamment du sixième échelon, sans diminuer celles des agents d'autres échelons ; qu'ainsi l'harmonisation a affecté inégalement les notations portées par les notateurs de premier niveau sur des agents placés sous leurs ordres en fonction de leur ancienneté d'échelon ; que cette modalité de l'harmonisation a illégalement modifié l'appréciation portée par le chef de service notateur sur des agents affectés dans son service, indépendamment de leur valeur professionnelle comparée».

E. L'ADMINISTRATION MECONNAIT LE PRINCIPE DE L'EGALITE DE TRAITEMENT ENTRE FONCTIONNAIRES

CE 20 mars 1987, Ministre de la Défense c/ Feugnet, n°59435

«Considérant que, par instruction du 7 juillet 1980 prise pour fixer lesdites modalités en ce qui concerne les fonctionnaires des services extérieurs de son département, le MINISTRE DE LA DÉFENSE a décidé que le correctif, dit "constante de péréquation", à appliquer aux notations provisoires pour procéder à la péréquation serait calculé, pour les personnels notés dans une population égale ou supérieure à six unités, par comparaison entre une moyenne imposée de 16 et la moyenne observée par le notateur, et, pour les personnels notés dans une population inférieure à six unités, par comparaison entre la moyenne observée par le notateur et la moyenne des moyennes observées par l'ensemble des notateurs ayant également noté moins de six personnes du corps considéré ; qu'en outre, ladite instruction n'ouvre de possibilités de demande de dérogation à l'administration centrale qu'aux notateurs qui estiment ne pouvoir respecter la moyenne de 16 dans des conditions équitables ; que ces modalités créent une inégalité de traitement entre les fonctionnaires intéressés et sont dès lors entachées d'illégalité (...).».