

L'ÉVALUATION DU PERSONNEL
DANS LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ
UNE ANALYSE DES POLITIQUES NATIONALES
A PARTIR DU POINT DE VUE DES DIRECTIONS GÉNÉRALES

PAR

Hervé CHAVAS

Formateur et consultant

Cet article est le fruit d'une étude conduite entre juin 1991 et janvier 1992, sur le thème de l'évaluation du personnel des services publics. Notre travail a consisté à rendre compte des politiques d'évaluation du personnel au plan national, à partir de l'analyse du point de vue des directions générales de neuf entreprises et administrations.

Il s'est agi principalement pour nous de dégager, à partir de quelques exemples jugés caractéristiques, les différents types d'évaluation du personnel en place ou en projet, leurs modes d'application et leurs logiques de fonctionnement. Indirectement, nous souhaitons contribuer à une réflexion sur l'opportunité de transposer dans le secteur public les techniques d'évaluation du secteur privé.

Le choix des sites s'est fait sur la base des critères suivants :

- les expériences devaient relever tant du secteur public ou para-public que du secteur privé ;
- elles devaient s'inscrire dans un contexte de fortes évolutions (changement de statut, exposition à la concurrence, changements technologiques, projet de mobilisation des ressources humaines...);
- à ce titre, il apparaissait utile de s'intéresser aussi aux dispositifs d'évaluation du personnel présentant des difficultés de mise en œuvre.

Sur cette base, le choix s'est porté sur :

- 4 ministères :
 - Affaires étrangères ;
 - Industrie ;
 - Equipement ;
 - Fonction publique- Ce Ministère a été retenu au titre de sa mission de conception de politique.
- 3 entreprises sous statut :
 - France Télécom ;
 - La Poste.
 - Caisse des Dépôts et Consignations.
- 2 entreprises privées :
 - Régie Renault ;
 - Panzani (qui relève du groupe BSN).

Notre étude s'est appuyée principalement sur :

- 10 entretiens semi-directifs, d'une heure trente à deux heures autour des points suivants :
 - identification du dispositif d'évaluation: objectifs poursuivis, initiatives, méthodes utilisées, liaison entre les dispositifs d'évaluation et la politique de modernisation ;
 - diagnostic : points forts, points faibles, aménagements apportés au dispositif initial...

Ces entretiens ont été conduits auprès des responsables et/ou des concepteurs de démarches d'évaluation du personnel (responsable du service évaluation, chef de projet, directeur des ressources humaines, directeur général...).

- L'exploitation des documents, remis par les personnes interviewées ou disponibles par ailleurs (articles, rapport...).

Nous aborderons ici trois points principaux :

- Nous chercherons tout d'abord à identifier les dispositifs d'évaluation du personnel, afin de les caractériser. Notre souci est de pouvoir répondre à la question suivante: de quoi parle-t-on lorsqu'on traite de l'évaluation du personnel, surtout lorsque les interlocuteurs relèvent d'entités très contrastées?
- Nous établirons ensuite un premier diagnostic des dispositifs d'évaluation de manière à faire ressortir leurs points forts et leurs points faibles.
- Enfin, en guise de conclusion, nous dégagerons quelques thèmes de réflexion suscités par cette recherche.

I- LES CARACTÉRISTIQUES DES DISPOSITIFS D'ÉVALUATION DU PERSONNEL

Nous appellerons ici dispositifs d'évaluation du personnel l'ensemble des actions conduites dans ce domaine au sein d'une entreprise ou d'une administration, qu'il s'agisse de la conception, de la mise en œuvre ou de la gestion des effets des mesures prises.

Ces dispositifs seront analysés sous trois angles :

- les différentes conceptions de l'évaluation du personnel ;
- les outils et les méthodes utilisés ;
- les objectifs affichés.

A) Les différentes conceptions de l'évaluation du personnel.

Volontairement, la recherche engagée n'a pas cherché à donner à l'origine un contour précis à l'expression "évaluation du personnel". Ce sont les personnes interviewées qui ont été amenées à la caractériser.

A l'analyse, le champ couvert s'avère très large comme en témoignent les informations rassemblées dans le tableau suivant :

Entreprise ou administration	Dispositif d'évaluation existant ou en cours d'élaboration	Populations concernées	Périodicité/ Occasion
Ministère des Affaires étrangères	Entretien d'évaluation	Toutes populations	Annuel
Ministère de l'Équipement	Entretien d'évaluation	Cadres et non cadres	Annuel
	Évaluation des compétences	Cadres A+ (collaborateurs des directeurs départementaux de l'Équipement)	Tous les 2 ans
Ministère de la Fonction publique	Entretien d'évaluation	A destination des cadres (obligatoire) ; facultatif pour les autres personnels	Annuel
Ministère de l'Industrie	Entretien périodique	Personnel d'encadrement dans un premier temps	Annuel
Caisse des Dépôts et consignations	Bilan d'activité	Fonctionnaires et salariés	Annuel
	Entretien de parcours et de perspectives professionnelles	Fonctionnaires et salariés	Triennal
France Télécom	Entretien d'appréciation et de progrès	Cadres et non cadres	Annuel
La Poste	Appréciation des performances	Cadres supérieurs et cadres	Annuel
	Appréciation des résultats	Non cadres	Annuel
	Évaluation du potentiel	Cadres et non cadres	Au cours de la carrière (promotion, mobilité...)

Entreprise ou administration	Dispositif d'évaluation existant ou en cours d'élaboration	Populations concernées	Périodicité/ Occasion
Panzani (groupe BSN)	Entretien d'activité et de développement	Cadres et agents de maîtrise	Annuel
	État des lieux sur le personnel	Salariés de l'entreprise	Changement d'organisation
Régie Renault (l'analyse porte ici sur toutes les populations, hormis la population des ingénieurs et des cadres)	Tests d'aptitude intellectuelle	Employés, techniciens et agents de maîtrise	Promotion
	Entretien d'évaluation	Employés, techniciens et agents de maîtrise	Annuel
	Orientation professionnelle	Employés, techniciens, agents de maîtrise et opérateurs	Souhaits d'évolution professionnelle exprimés par le salarié ou par la hiérarchie
	Bilan de motivation	Principalement employés, techniciens et agents de maîtrise ; agents de tous niveaux lors de changements importants (évolutions technologiques)	Lorsque l'agent souhaite ou doit évoluer

Sur cette base, l'évaluation du personnel couvre à nos yeux trois terrains privilégiés. Toutefois, dans les expériences étudiées, ces terrains ne sont pas exclusifs les uns des autres.

– *Premier terrain, la validation des acquis professionnels.* Ici, l'évaluation du personnel est rattachée au système de promotion au bénéfice duquel elle produit des informations concrètes touchant à la tenue du poste, au métier exercé, à l'utilisation de compétences techniques... En enrichissant de cette manière le système de promotion, les directions générales veillent à détacher en partie l'évolution de carrière des seuls critères d'appréciations générales ou de diplôme.

Ainsi à la Régie Renault, le dispositif d'évaluation permet d'intégrer les pratiques professionnelles dans les critères de promotion des personnels ne possédant pas de diplôme. Dans cette entreprise, l'évaluation recouvre les tests d'aptitude intellectuelle encore utilisés pour la promotion des E.T.A.M. (employés, techniciens et agents de maîtrise) à partir d'un certain coefficient de rémunération, même si l'on admet que ces tests ne sont pas l'emblème de la politique d'évaluation du personnel de la régie Renault.

La Poste de son côté élabore actuellement un dispositif qui doit être intégré au système de promotion. Celui-ci reposerait alors sur un examen d'aptitude (ayant en fait valeur de concours puisque le nombre de places y est limité) comportant trois éléments : des épreuves écrites ou orales (devant un jury) ; l'ancienneté ; l'appréciation, expression préférée à celle d'évaluation.

Cette préoccupation est d'ailleurs largement partagée au Ministère de la Fonction publique, puisque le projet de décret réformant la notation des fonctionnaires (qui n'a finalement pas vu le jour) reposait, entre autres, sur la volonté que chaque administration dispose d'un outil d'évaluation du travail effectué par les personnels pour en tirer des conséquences au titre de l'avancement accéléré.

– *Deuxième terrain* balayé par l'évaluation du personnel, *le suivi de l'activité* des personnels au sein de leurs services. L'évaluation, dans ce contexte, consiste à apprécier à intervalles réguliers la contribution de chaque agent ou opérateur à l'activité de son service. Cette approche donne ainsi lieu à une instigation plus ou moins approfondie.

Dans l'entreprise Panzani, par exemple, quatre domaines de responsabilité sont analysés lors de l'entretien d'activité et de développement :

- les missions propres de l'agent ;
- son action au titre de l'efficacité économique de l'entreprise ;
- la gestion et l'animation des personnes ;
- sa contribution à la bonne image de l'entreprise.

A France Télécom, pour les cadres, trois aspects sont privilégiés :

- les aspects techniques de la fonction ;
- le management de l'équipe ;
- la collaboration avec d'autres entités (à l'extérieur comme au sein de France Télécom).

Le projet conçu au Ministère des Affaires étrangères (et qui était en négociation au moment de nos investigations) repose sur une appréciation en 4 points :

- la compétence nécessaire à l'exercice des fonctions actuelles ;
- la capacité à faire face à des situations changeantes et à prendre des initiatives ;
- le sens du travail en équipe ;
- la volonté de l'agent de se perfectionner et la possibilité de lui confier à l'avenir des responsabilités plus grandes.

– *Troisième et dernier terrain* d'élection de l'évaluation du personnel, *l'analyse du parcours et des perspectives professionnels*. Sur cet aspect, les directions générales cherchent plus particulièrement à se doter d'une meilleure

connaissance de leurs personnels au regard de leur motivation, leurs missions antérieures, leurs souhaits et leur capacité à évoluer. Il s'agit aussi bien de recueillir des informations concrètes (diplômes, connaissances professionnelles acquises, actions conduites, missions remplies...) que de porter un jugement (ou une appréciation) sur les capacités de l'agent à évoluer sur un autre poste ou dans le cadre d'une autre mission ou d'un autre métier.

Les dispositifs sur ce plan oscillent entre deux pratiques :

- d'un côté, un recueil régulier des souhaits d'évolution professionnelle qui est utilisé en particulier pour la recherche de candidats à un poste qui se libère ou se crée : c'est le cas des dispositifs existants ou prévus au Ministère de l'Équipement, à France Télécom ou à la Poste où l'on parle de créer un vivier de managers.

- d'un autre, une analyse plus fine et circonstanciée des compétences et des potentialités :

- lorsque l'agent, éventuellement à l'initiative de son responsable, manifeste un souhait d'évolution professionnelle, la régie Renault par exemple recourt dans ce cas à des bilans de motivation ou à des actions d'orientation professionnelle;
- à l'occasion de changements importants dans l'entreprise (évolutions technologiques appelant des reconversions) comme c'est le cas chez Panzani où l'on procède alors à un "état des lieux" sur le personnel.

B) Les outils et les méthodes utilisés.

Parmi la variété des dispositifs en vigueur, l'évaluation tient une place centrale, même si elle est loin de recouvrir toujours une même réalité ou un même contenu. D'autres dispositifs toutefois ont été imaginés qui vont au-delà de l'entretien à proprement parler.

L'entretien d'évaluation repose sur une série d'éléments constants, c'est-à-dire décelables dans toutes les expériences recensées. Ainsi :

- le rôle et la responsabilité du chef de service sont largement mis en exergue : c'est en effet le responsable direct (le "N+1") qui a la charge de l'entretien avec ses collaborateurs. Les expériences montrent qu'on estime à 10 ou à 20 le nombre de collaborateurs qu'un responsable est en mesure d'évaluer. La responsabilité du chef de service est ici d'autant plus reconnue qu'on lui accorde bien souvent une marge de manœuvre non seulement pour décider des objectifs qui doivent être assignés individuellement à ses collaborateurs mais surtout pour fixer les critères de l'appréciation même s'il existe une grille-type;
- la périodicité est annuelle même s'il n'y a pas a priori de moment privilégié : certes l'année civile est donnée comme un bon repère, mais à l'image de France Télécom, on cherche à faire correspondre la période de l'entretien à celle des choix budgétaires.

- l'entretien repose sur le principe de la confidentialité, ce qui conduit à recommander un échange en tête-à-tête. On exclut ainsi l'intervention d'une tierce personne à ce stade, et l'on restreint volontairement le champ et la nature des informations qui seront transmises ensuite aux directions générales (pour se limiter souvent aux souhaits d'évolution professionnelle...). En revanche, comme à la Caisse des Dépôts et Consignations, ces directions estiment qu'il revient aux responsables de niveau N+2 d'évaluer leurs collaborateurs sur leur capacité à conduire ces entretiens auprès de leurs agents ;

- pour l'essentiel, les critères d'évaluation recommandés quittent le champ de l'appréciation de qualités "absolues" (du type : culture générale, sens du service public) pour reposer davantage sur des éléments à composante professionnelle (analyse du métier, des missions, capacité à animer un projet...).

Pourtant, au-delà de ces éléments permanents et fondateurs, l'analyse des dispositifs révèle quelques différences plus ou moins significatives. Par exemple, l'appellation est variable pour qualifier une même pratique : au Ministère des Affaires étrangères, au Ministère de l'Équipement comme au Ministère de la Fonction publique, on parle d'entretien d'évaluation. Mais elle est différente à France Télécom (entretien d'appréciation et de progrès), à la Poste (appréciation des performances, appréciation des résultats), au Ministère de l'Industrie (entretien périodique) à la Caisse des Dépôts et Consignations (bilan d'activité), chez Panzani (entretien d'activité et de développement).

La variété des libellés traduit la volonté soit de ne pas parler directement d'évaluation (on préférera alors la référence à l'activité, au développement), soit d'afficher une intention forte (le progrès, la performance, les résultats).

L'appellation peut d'ailleurs varier au sein d'une même entreprise ou administration, souvent suivant la population concernée. A la Poste, le projet d'évaluation en cours de négociation au moment de l'étude distingue la performance qui s'adresse aux cadres et cadres supérieurs et l'appréciation des résultats à destination des non cadres.

A France Télécom, l'appellation va aussi évoluer avec le temps. A l'origine et lorsque le dispositif intéressait la seule catégorie des cadres, il s'agissait d'entretiens de progrès ; le projet en cours qui vise à étendre le dispositif à l'ensemble des catégories de personnel fait référence à un entretien d'appréciation et de progrès.

Autre variation dans les expériences observées autour du contenu de l'entretien. Certes il va varier d'une expérience à l'autre, mais surtout, il peut être très différent au sein d'une même structure. C'est le parti pris par le Ministère de l'Équipement qui évoque, dans une brochure consacrée à ce dispositif et destinée aux services extérieurs, trois scénarios pour conduire un entretien, sans en recommander un particulièrement :

– le scénario 1 se déroule en 4 phases :

- amélioration de la connaissance de l'agent et analyse de ses tâches et responsabilités dans l'année ;
- résultats obtenus ;
- souhaits et aspirations de l'agent ;
- négociation d'un contrat d'objectif pour l'année à venir.

– Le scénario 2 fait apparaître 4 phases :

- écoute non directive pour débiter l'entretien ;
- échange et dialogue ;
- négociation d'un contrat d'objectifs ;
- information sur la proposition de note chiffrée.

– Le scénario 3 se déroule en 2 phases :

- avant l'entretien, et séparément, l'évaluateur et l'évalué remplissent une grille de critères ;
- lors de la rencontre, les deux interlocuteurs comparent leurs appréciations ; le notateur prend sa décision définitive.

A la Régie Renault, les grilles d'évaluation sont élaborées par le service évaluation en collaboration étroite avec l'encadrement qui aura en charge cette évaluation. Ainsi ce service fournit un cadre d'analyse sachant qu'il appartient à la hiérarchie de décider des critères qui seront retenus parmi un ensemble d'items (phrases clés adaptées au contexte d'une usine).

Enfin, dans le projet de la Caisse des Dépôts et Consignations, il est prévu d'asseoir l'évaluation complémentaiement sur des objectifs du groupe ("les valeurs de Direction Générale") et sur des objectifs définis à l'échelle de la branche ou du service, sachant que chaque responsable se verra fixer des objectifs personnels qu'il déclinera auprès de ses collaborateurs.

L'étude a permis de recenser d'autres dispositifs, complémentaires de l'entretien d'évaluation. Nous en retiendrons deux principaux :

- *les entretiens d'évaluation des compétences* ou de bilan d'un côté : au Ministère de l'Équipement, ils sont destinés aux cadres A+ (Directeurs départementaux et adjoints) et ont lieu tous les deux ans ; à la Caisse des Dépôts et Consignations, chaque agent aura droit tous les trois ans à un entretien de parcours et de perspectives professionnels distinct de l'entretien d'évaluation annuel. A la Poste le projet prévoit un dispositif d'évaluation du potentiel à destination des cadres et des non cadres à certains moments privilégiés de la carrière (lorsqu'un agent exprime une volonté de promotion ou un souhait de mobilité fonctionnelle à l'intérieur d'un même niveau de fonction...);
- l'évaluation du personnel dans le cadre d'un changement d'organisation, d'un autre, à l'image du dispositif utilisé dans l'entreprise Panzani. Il s'agit

là de mettre les cadres et les agents de maîtrise dans la position de pouvoir apprécier leurs collaborateurs lorsque s'annoncent des évolutions technologiques qui auront une incidence sur les compétences requises. Cette évaluation consiste à recueillir des données "objectives" sur le personnel (diplômes, cursus professionnel...) et à porter une appréciation plus générale: "comment vos collaborateurs tiennent-ils leur poste? pensez-vous qu'ils soient en mesure d'évoluer vers de nouvelles compétences, et à quelles conditions?...").

C) *Les objectifs affichés.*

Quatre séries d'objectifs sont généralement mises en avant par les directions générales pour soutenir leurs projets.

Il s'agit pour elles avant tout *d'asseoir les décisions de gestion du personnel sur les pratiques professionnelles.*

L'évaluation est ainsi présentée comme un outil d'aide à la décision, qu'il s'agisse de reconnaître une qualification, d'attribuer une note, de permettre un changement de métier: les informations recherchées touchent principalement les pratiques professionnelles qui sont attachées à un poste, un métier ou un statut. Chez Panzani, à côté des missions permanentes identifiées dans une description de poste, figurent des critères communs à l'ensemble des personnels évalués (principalement les cadres et agents de maîtrise) qui ont trait à:

- l'efficacité sur le poste ("agir efficacement et économiquement"): maîtrise technique de la fonction, programme de simplification, gestion et organisation de son temps, collaborer avec les autres services de l'entreprise;

- la gestion et l'animation des personnes: organisation du travail, formation ("élaborer pour chaque collaborateur un plan de formation et en suivre l'application",...);

- la contribution à l'image de l'entreprise, en interne et en externe (vis-à-vis des clients, des fournisseurs, des pouvoirs publics).

Deuxième objectif affiché par les directions générales: *instaurer ou renforcer le dialogue et la communication au sein des équipes de travail.*

Cet objectif est commun à l'ensemble des expériences observées: entreprises et administrations insistent en effet sur la nécessité d'établir une relation plus étroite et avant tout professionnelle entre les responsables et chacun de leurs collaborateurs.

Au Ministère de l'Équipement, on indique qu'au minimum l'entretien d'évaluation doit avoir une "fonction de dialogue entre deux personnes qui ne se connaissent peut-être pas très bien". L'entretien est alors conçu comme un lieu de rencontre et d'échange.

Mais au-delà du dialogue, l'entretien vise à clarifier les missions, les fonctions, les objectifs. C'est ce qu'indiquent clairement les projets de France Télécom et de la Caisse des Dépôts et Consignations, lesquels entendent par ce biais favoriser une communication professionnelle finalisée sur les priorités de l'entreprise.

La communication professionnelle n'est d'ailleurs pas seulement à usage interne si l'on se rapporte au projet du Ministère des Affaires étrangères qui s'inscrit dans une politique de modernisation dont l'objectif est de contribuer à une meilleure transparence de l'administration.

Les dispositifs d'évaluation du personnel poursuivent un troisième objectif : faire évoluer les pratiques professionnelles de l'encadrement.

A la base, il s'agit de rapprocher le personnel d'encadrement des agents (c'est la position minimale tenue par exemple par le Ministère des Affaires étrangères). Mais d'autres entreprises ou administrations souhaitent aussi peser sur la "performance" de leurs cadres, en jouant sur deux axes :

– d'un côté, il s'agit de développer des relations contractuelles entre deux personnes à partir de l'analyse d'un poste de travail : à tel poste correspondent telles missions qui doivent être traduites en objectifs particuliers. Et ce sont les écarts entre ces objectifs et les résultats obtenus par le collaborateur que l'entretien annuel cherche à mesurer ;

– d'un autre, il s'agit de passer d'une "hiérarchie de légalité" à une "hiérarchie de légitimité", pour reprendre l'expression de la Caisse des Dépôts et Consignations. Cela signifie que la place occupée par un responsable doit moins dépendre de son statut (construit autour de diplômes ou de la réussite à un concours,...) que de sa capacité à résoudre les problèmes qui lui sont posés. Dans l'entreprise citée, on parle de la "proximité opérationnelle" du cadre avec son équipe pour expliquer que son autorité va d'abord dépendre de sa capacité à fixer des objectifs à ses collaborateurs, à leur donner des marges de manœuvre, à les assister, à les former.

Dernier objectif signalé par les directions générales : *mieux connaître le personnel*. Ces directions cherchent ainsi à se constituer une base d'informations sur le personnel (une "mémoire" sur le parcours professionnel des agents, leurs motivations ou leurs potentialités...) pour davantage orienter les politiques générales de ressources humaines (plan de formation, plan de gestion prévisionnelle...) à partir de l'expression de la demande ou du besoin mais aussi des capacités individuelles et collectives. C'est d'ailleurs ce que vise la Poste avec son dispositif d'évaluation du potentiel, les résultats de cette évaluation conditionnant au moins en partie la sélection des cadres pour figurer dans l'un des "viviers" de managers constitués par niveau et nature de fonction.

Au-delà, le renforcement de la connaissance du personnel est conçu comme un moyen de rompre avec "la fatalité de la bonne note". On admet ainsi que l'évaluation d'un agent ne peut être totalement satisfaisante (ou insatisfaisante) et qu'il peut exister, sans que cela soit pénalisant, des domaines où le profes-

sionnalisme doit être renforcé. On incite ainsi les cadres à la fois à faire preuve de discernement et à s'engager dans un processus de résolution de problèmes avec leurs collaborateurs.

II – UN PREMIER DIAGNOSTIC DES DISPOSITIFS D'ÉVALUATION DU PERSONNEL

Ce diagnostic ne peut avoir de valeur définitive, compte tenu du champ limité de l'investigation et du cadre plus global de la recherche. En effet, un croisement des politiques nationales avec les pratiques locales nous paraît nécessaire pour établir un diagnostic plus approfondi.

Notre travail s'organise ici autour de trois thèmes :

- l'environnement des dispositifs d'évaluation ;
- la conduite des projets d'évaluation proprement dits ;
- leurs retombées.

A) L'environnement des dispositifs d'évaluation.

L'émergence de tels dispositifs est généralement le fruit d'une conjonction de facteurs externes. L'étude en a fait ressortir quatre principaux.

La pression de la concurrence constitue un facteur décisif particulièrement dans le secteur privé où l'on met en avant la nécessité d'adapter le personnel à des évolutions de plus en plus rapides : apparition de nouvelles technologies, changement de mode de production ou d'organisation qui conduisent à s'interroger sur les potentialités des personnels, leurs capacités à évoluer, surtout lorsqu'il s'agit de populations peu qualifiées.

L'administration n'échappe pas à cette contrainte : le Ministère de l'Équipement doit y faire face dans ses directions départementales, au regard de la liberté dont jouissent désormais les exécutifs locaux de choisir entre de multiples prestataires pour concevoir et réaliser leurs opérations. L'adaptation au marché, une meilleure réponse à la demande sont les conditions que ces directions doivent désormais réunir pour maintenir leur niveau d'intervention. L'entretien d'évaluation fait ainsi partie d'un ensemble de mesures prises dans ce Ministère pour moderniser sa gestion des ressources humaines. Le Ministère de l'Industrie indique de son côté qu'il ne peut supporter, dans les pratiques de gestion des ressources humaines, un trop grand décalage avec les entreprises qu'il est chargé de conseiller.

Les projets en cours à France Télécom et à la Poste s'inscrivent, pour leur part, directement dans l'évolution de leur statut qui les place résolument sur le marché concurrentiel.

L'impulsion politique a aussi joué un rôle déterminant dans le développement de nouvelles règles de gestion du personnel dans le secteur public. La réforme du décret de 1959 sur la notation faisait partie du programme de renouveau du service public du Premier Ministre à compter de 1988. C'est un changement de gouvernement qui indirectement, en mai 1991, a provoqué le retrait du projet présenté au Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'Etat. Toutefois, le travail d'analyse et de conception réalisé dans le cadre de ce projet de réforme a pu justifier de nombreuses initiatives dans les administrations.

Au Ministère de l'Industrie, l'impulsion est venue du Ministre lui-même, Roger Fauroux. Pour sa part, le Ministère de l'Equipement a joué sur ce terrain un rôle de pionnier et de "découvreur", avant que les outils testés ici ne soient officiellement proposés aux autres administrations.

La modernisation des modes de gestion du personnel a par ailleurs indéniablement joué un rôle d'accélérateur : en incitant les Ministères à concevoir des dispositifs de gestion individualisée, cette politique les a conduits à s'engager sur la piste de l'évaluation. Au Ministère de l'Equipement, on trouve à la base un travail en profondeur sur la fonction personnel engagé vers 1981-82. Celui-ci a consisté à :

- renforcer les moyens des services du personnel dans les DDE;
- insister sur le rôle de la formation, avec la création de postes de chargés de formation dans ces mêmes DDE;
- insister sur l'importance du dialogue social.

L'évaluation est présentée comme l'aboutissement d'un travail devant permettre de sortir du système hiérarchique traditionnel.

C'est un audit qui va inciter le Ministère des Affaires étrangères à engager une série d'actions de modernisation après avoir relevé une série de dysfonctionnements (absence de dialogue...), dont certains doivent trouver une solution dans l'entretien d'évaluation.

Dans le secteur privé ou para-public, ce facteur est particulièrement déterminant: la Caisse des Dépôts et Consignations par exemple intègre l'évaluation dans une chaîne de modernisation qui a d'abord concerné le contrôle de gestion et l'intéressement du personnel. Ces actions, selon la direction générale, ont donné aux services une première "culture de la mesure du résultat", condition d'une bonne évaluation.

La politique de réduction des effectifs enfin, a favorisé l'apparition de tels dispositifs, dans le secteur privé ou le secteur public. En effet, les restrictions de moyens incitent les directions générales à ne plus considérer qu'un déficit de compétences peut être compensé par un bon recrutement. Faute de disposer des mêmes marges de manœuvre qu'il y a quelques années, entreprises et administrations sont conduites à rechercher en interne les capacités à s'adapter à de nouvelles missions ou à de nouvelles prestations. Pour cela, une gestion

plus fine de leurs moyens en personnel s'avère nécessaire : et c'est ici que l'évaluation prend son sens en contribuant à une meilleure connaissance des métiers et des hommes.

B) La conduite des projets d'évaluation du personnel.

La première observation sur ce terrain se rapporte au faible recul dont nous pouvons disposer pour analyser les expériences. Seuls le Ministère de l'Équipement et France Télécom offrent un recul de quelques années (7 à 8 années). Au Ministère de l'Industrie, l'entretien d'évaluation a été mis en place fin 1989 (au titre de l'année 1990). A la Régie Renault, certaines actions d'évaluation, comme l'orientation professionnelle, ne font que débiter. Pour leur part, la Poste, le Ministère des affaires étrangères, la Caisse des Dépôts et Consignations étaient en cours d'élaboration d'un système au moment de l'étude, avec plus ou moins de chances d'aboutir rapidement. Au Ministère des Affaires étrangères par exemple, la négociation avec les syndicats était étroitement liée à la publication du décret réformant le système actuel de notation !

Le faible recul est aussi lié au champ d'application de l'évaluation qui reste encore limité. Panzani ne pratique pour l'heure l'évaluation qu'auprès de ses cadres et agents de maîtrise (soit 300 personnes sur les 1700 salariés de l'entreprise), le Ministère de l'Industrie ne la destine pour l'heure qu'à ses cadres (la direction de l'administration générale de ce Ministère avait pour objectif d'aboutir à l'évaluation de tous les cadres pour 1991).

Le recul est limité enfin par le fait qu'on ne dispose guère d'analyse d'impact : seuls le Ministère de l'Équipement et France Télécom ont, à notre connaissance, procédé à un bilan des premières expériences à partir d'enquêtes qualitatives et quantitatives et de journées d'étude.

Malgré tout, il est possible de dégager une série de traits communs aux différentes expériences qui se caractérisent par :

- *la volonté de s'inscrire dans une logique de négociation* : il s'agit, principalement pour l'administration, d'intégrer le point de vue des partenaires sociaux, d'abord parce qu'ils sont partie prenante du dispositif traditionnel de la notation par la canal des commissions administratives paritaires, ensuite parce que l'entretien d'évaluation est en lui-même assis sur le principe de l'échange et de la concertation et qu'il convient donc de le garantir à tous les stades du processus ;

- *la recherche d'une certaine souplesse* : le projet de décret réformant les modalités de la notation excluait par principe la définition d'un système unique et centralisé qui se serait imposé à toutes les administrations. Il visait plutôt une adaptation aux réalités de chaque Ministère. C'est bien sur cette voie que s'est engagé le Ministère de l'Équipement, bien avant qu'on ne parle de réformer le décret sur la notation, en concevant plusieurs scénarios d'entretien. C'est cette même souplesse que l'on recherche à la Régie Renault en adaptant les critères d'évaluation aux univers de travail.

C'est pour rechercher une certaine souplesse que les administrations vont aussi s'éloigner des systèmes de notation. L'évaluation, pour tous les responsables rencontrés, n'est pas une forme améliorée de la notation qui permettrait d'être moins "injuste" envers les agents; il s'agit plutôt de renverser la logique de la comparaison pour introduire une relation de type contractuel entre deux acteurs, l'évaluateur et l'évalué.

La progressivité dans l'implantation et la diffusion du dispositif: chaque direction interrogée situe son projet dans la durée. Au Ministère de l'Équipement, on estime qu'il a fallu près de six ans pour aboutir à une bonne diffusion. La Caisse des Dépôts et Consignations a engagé un projet sur deux ans, qui a été volontairement précédé par d'autres innovations en matière de gestion qui ont pu préparer le terrain.

La prudence est de règle aussi pour étendre la pratique de l'évaluation à l'ensemble des personnels: ou débute le plus souvent par l'encadrement, et même si l'on affiche la volonté d'étendre les expériences aux autres catégories de personnel, rares sont les expériences observées qui en étaient à ce stade de diffusion.

L'implication de l'ensemble des acteurs concernées: les expériences montrent que l'évaluation du personnel est bien souvent l'occasion d'associer de nombreux partenaires. Ainsi, des groupes de pilotage ou de suivi sont mis sur pied pour traiter des questions particulières ou garantir le respect des principes de base. A France Télécom, le dispositif d'évaluation a même trouvé son origine en 1988 dans une formation-action proposée à 25 cadres de la fonction personnel situés en directions opérationnelles ou auprès des établissements.

Un gros effort de formation préside généralement à la mise en œuvre des entretiens d'évaluation, au point que le Ministère de l'Industrie y voit un obstacle en raison du poids budgétaire qu'il représente. A titre d'exemple, la Poste dans son projet prévoit de former aux techniques d'entretien entre 12000 et 15000 personnes sur deux années (1992 et 1993). Son réseau Ressources Humaines, constitué des membres des directions des ressources humaines placés aux différents échelons de son organisation, est lui-même destinataire d'une action spécifique.

L'effort est souvent redoublé lorsque les entreprises et les administrations s'engagent à former évalués et évaluateurs.

C) *L'impact des dispositifs d'évaluation.*

Il est à apprécier sous deux angles:

- les points forts;
- les difficultés rencontrées, tels qu'ils sont exprimés par les directions générales.

- *Les points forts.*

De manière générale, nos interlocuteurs n'ont guère fait état de résistance

particulière à la mise en place de projets d'évaluation. La Régie Renault n'en cite aucune expressément. A La Poste, les différents acteurs impliqués n'ont pas manifesté d'opposition majeure au projet. C'est l'opinion qui prévaut au Ministère de l'Équipement.

La position syndicale dans l'administration est en revanche plus nuancée. Au niveau national, on admet que seule la CFDT est favorable à la suppression du décret sur la notation et à son remplacement par un système d'évaluation; la CGC est ouverte au principe au même titre que la CFTC. En revanche, la CGT et FO se déclarent opposés; la FGAF pour sa part est très en retrait.

Au Ministère de l'Industrie, on parle d'atonie syndicale sur ce dossier: la CGT et FO s'y opposent; la CFDT y est favorable "intellectuellement" mais n'a pas trouvé d'accord avec le Ministre. De son côté, le syndicat des techniciens et ingénieurs se prononce plutôt favorablement.

Un autre point fort de la démarche d'évaluation tient au fait qu'elle a un impact direct sur l'évolution de la relation hiérarchique traditionnelle même si l'on déclare trouver des réfractaires parmi les encadrants. France Télécom cite l'expérience conduite au sein de la Direction Régionale Rhône Alpes, mise en exergue au cours d'une journée de synthèse (en octobre 1990) sur les démarches entreprises: une enquête auprès des évaluateurs fait ressortir que 94% des personnes ayant répondu jugent très utile ou utile le système mis en place; 60% disent qu'il sert à communiquer, écouter, dialoguer, comprendre; 65% ont constaté des changements d'attitude (attitudes plus collectives, amélioration des méthodes de travail, mise en œuvre de plans d'action, progrès dans le management de l'équipe...).

A l'échelon central, certaines Directions (Ministère de l'Équipement, Régie Renault, Panzani) considèrent que ce type d'actions est de nature à enrichir les politiques de gestion des ressources humaines: elles constatent par exemple que les plans de formation des services extérieurs ont gagné en qualité (Ministère de l'Équipement) ou que l'information qui leur parvient (souhaits de mobilité, actions de formation préconisées par une personne ou une équipe...) est plus riche; ce qui en retour leur permet de concevoir des plans d'action globaux (orientation professionnelle, formation...) qui tiennent davantage compte de la demande exprimée.

– *Les points faibles* résident dans une série de difficultés: la principale est de devoir faire évoluer les relations hiérarchiques traditionnelles qui sont souvent le fruit d'un compromis. Cela est vrai dans le secteur privé où les règles de promotion font que le chef d'équipe est souvent choisi parmi les ouvriers. L'évaluation va ici se heurter à une solidarité ouvrière qui empêche d'individualiser les appréciations. Dans le secteur public, les positions de compromis sont bien connues: au Ministère des Affaires Étrangères, on cite le cas de certains postes diplomatiques où pour 20 agents, les notes s'étagent entre 19,25 et 19,75; et il existe des situations où l'on ne note pas, ce qui enlève aux agents concernés toute possibilité de progression de carrière au choix. Le risque avec l'évaluation est de reproduire ces comportements d'évitement, faute d'avoir pu convaincre l'encadrement.

Une autre source de difficultés tient aux enjeux de l'évaluation. Plusieurs interlocuteurs considèrent qu'ils ne sont pas suffisamment forts pour maintenir durablement ce dispositif sous tension (par exemple, "aura-t-on les moyens de proposer chaque année une progression aux personnes évaluées, indépendamment de la progression de carrière?" s'interroge-t-on dans certaines directions générales). Au point de penser que l'entretien annuel ne pourrait être véritablement exploité qu'à l'occasion d'un changement de fonction ou de métier, ce qui pour un salarié ou un fonctionnaire ne se produit que deux ou trois fois dans une carrière. Dès lors, le jeu en vaut-il la chandelle se demande-t-on ouvertement? C'est particulièrement vrai pour les bilans personnels et professionnels qui n'ont de sens que si l'employeur est en mesure d'offrir des perspectives à ses personnels (mobilité, évolution de carrière, formation...).

Une autre série de difficultés est à rechercher, particulièrement dans le secteur public, dans les incertitudes de la politique de modernisation. Au Ministère de l'Industrie par exemple, on s'interroge sur la capacité à faire évoluer à moyen terme un système de gestion dont on pense qu'il ne peut que freiner les initiatives, alors même que l'évaluation vise à les susciter (longueur des temps de réaction aux propositions des agents; incertitudes pesant sur la capacité des directions à tenir les engagements pris avec les agents au cours des entretiens, par exemple au titre de la formation, de la mobilité ou de la dotation en matériel).

Les incertitudes pesant sur la publication d'un nouveau décret sur la notation ont aussi entravé les initiatives alors même qu'elles avaient été encouragées quelques mois auparavant à l'annonce de l'ouverture de négociations sur ce terrain. La recherche d'accords avec les syndicats au sein de certains ministères s'en est trouvée contrariée, particulièrement au Ministère des Affaires Etrangères.

En guise de conclusion, nous nous proposons de développer deux thèmes de réflexion qui, tout en se rapportant à l'évaluation du personnel, nous semblent témoigner des tendances actuelles de la modernisation du service public.

D'une part, les dispositifs d'évaluation marquent une évolution par rapport aux traditionnels outils de gestion des ressources humaines de la période précédente: ils quittent le cercle étroit des spécialistes (les fonctionnels des directions générales comme la direction des ressources humaines...) pour être mis à la portée et à la disposition des services et des agents (les opérationnels et leurs équipes confrontés aux réalités de terrain).

Dans le même temps, on met l'accent sur des outils qui ne sont pas en eux-mêmes des réponses à un problème posé (par exemple, attribuer chaque année une note à l'agent pour lui assurer une progression de carrière) mais qui se présentent plutôt comme des modes de réflexion et d'action ne préjugant pas des solutions à apporter.

Car ce qui importe avec ces outils de gestion "nouvelle manière", c'est de pouvoir généralement mettre en mouvement une structure, ce qui explique l'importance que les directions générales accordent au processus de mise en

œuvre, jugé déterminant pour la qualité de la solution produite (les cadres vont-ils mieux évaluer qu'ils ne notaient?).

Et en se faisant plus incitatives, ces démarches sont largement concédées aux décideurs locaux qui se voient dotés d'une marge de manœuvre et d'un volant d'initiatives portant aussi bien sur la stratégie à adopter pour introduire le dispositif d'évaluation dans leurs services que sur les outils à utiliser (types d'entretiens, nature des retombées des évaluations...).

D'autre part, l'introduction de dispositifs d'évaluation du personnel par les directions générales participe d'une stratégie de changement beaucoup plus ambitieuse qui vise à transformer le système administratif français, quitte à le bousculer. Nous nous en tiendrons ici à deux illustrations.

La première porte sur la contractualisation des relations entre les différents acteurs de l'évaluation. Une des caractéristiques de ces dispositifs est en effet de chercher à établir entre l'évaluateur et l'évalué des relations fondées sur l'acceptation partagée des objectifs et la négociation des moyens pour les atteindre. Ce type d'échange de notre point de vue ne peut que se heurter, même si cela est latent, à la tradition administrative française qui place le fonctionnaire dans une situation statutaire et réglementaire, très éloignée des règles explicites de la négociation. Non seulement, les agents n'en ont pas la pratique (au sens, où l'on ne négocie pas un contrat de travail ou une augmentation de traitement), mais ils ont conscience des limites d'une telle négociation, lorsqu'on sait les modalités de gestion des personnels dans l'administration.

Une seconde illustration de ces changements peut être tirée de la redéfinition des missions et des rôles des personnels. L'évaluation du personnel bouscule ainsi les relations hiérarchiques traditionnelles: c'est particulièrement vrai pour le personnel d'encadrement qui voit ses compétences et son domaine d'intervention s'élargir en même temps qu'il va être jugé davantage en fonction de ses résultats et de sa capacité à concevoir et à conduire un processus de changement.

Toutefois, les responsables sont loin de disposer des marges de manœuvre nécessaires pour asseoir durablement la crédibilité de leur action. Sur le terrain de la gestion des personnels en particulier, ils savent que la décision leur échappe pour l'essentiel. Les leviers habituels de la reconnaissance (augmentation de traitement, amélioration de la carrière, mobilité...) sont en grande partie hors de leur champ de responsabilité et il ne leur est guère possible de toucher à l'organisation du travail faute d'avoir une prise sur les grilles de classification.

Les politiques d'évaluation du personnel dans ces administrations risquent donc d'exacerber les tensions dès lors qu'elles se donnent pour ambition de remodeler le système de gestion. Mais en étant largement concédées aux équipes opérationnelles comme aux services extérieurs, elles revêtent un caractère exploratoire qui ne va pas faciliter l'émergence d'un cadre conceptuel approprié pour jeter les bases d'une vision nouvelle du service public.