

L'EVALUATION DES AGENTS PUBLICS

PAR

Henri ROUANET

Préfet de la Région Picardie

INTRODUCTION

LA CRISE DE LA GESTION PUBLIQUE : UN DOUBLE DILEMME

1. Le dilemme des moyens : deux logiques contradictoires à l'œuvre.

– *Le renforcement du secteur public*, dans la postérité des théories de "l'Etat-providence". Tous les pays, toutes les fonctions publiques (Etat, collectivités locales, fonction publique hospitalière) sont confrontés à une demande accrue d'intervention que renforce le sentiment actuel de précarité sociale.

– *Un secteur public perçu comme exorbitant*. L'importance de la masse administrative, son poids dans le vie sociale a atteint une limite au-delà de laquelle elle constituerait un frein au développement économique et social. Les difficultés économiques des années 1970 ont mis en évidence cette limite.

2. Le dilemme des méthodes : l'individualisation de la demande de biens collectifs.

– *Une demande de biens collectifs plus individuelle* : dans un contexte social toujours plus complexe, où la notion d'autorité est rejetée, où triomphe l'indi-

vidualisme, la satisfaction de la demande de biens collectifs (sécurité sociale, police, par exemple) devient plus complexe, plus diffuse.

– *Une gestion trop uniforme de cette demande*: l'administration a développé en son sein une approche globale de cette demande sociale qui ne lui permet pas d'apporter des réponses personnalisées. Le tournant de l'adaptation des méthodes aux besoins n'a pas été franchi.

3. La résolution du dilemme: le défi méthodologique et culturel.

– *Le constat: une situation de crise sociale qui appelle une redéfinition des objectifs et des moyens du secteur public*. La tension entre la croissance, l'individualisation de la demande et la limitation des moyens crée une situation de crise sociale qui se prolonge en une remise en cause implicite du fonctionnement actuel du secteur public.

– *La problématique: comment mieux satisfaire les aspirations de nos citoyens à moyens constants*. Les réponses sont variables selon les pays et les institutions. On constate cependant des convergences au niveau des actions entreprises. En particulier, elles sont toutes organisées autour d'une stratégie de responsabilisation des agents publics.

– *Une démarche à double détente*. Promouvoir l'homme au profit (et non aux dépens) de la structure implique un bouleversement des méthodes et de la culture de la fonction publique vers une plus grande individualisation des parcours et un suivi personnalisé des agents. L'évaluation, qui en constitue le préalable tout autant que la contrepartie, loin de remettre en cause la mission du service public, lui permet de tracer les voies des nouveaux enjeux qui se posent à elle.

I. – LE RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC

“Il n'est de richesse ni de forces que d'hommes”, Jean Bodin.

Cette démarche volontariste a été annoncée par la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public (cette circulaire s'adresse aux ministres, mais fait référence à l'ensemble des collectivités publiques, pas seulement à l'Etat).

Elle définit quatre axes de travail:

- une politique de relations de travail rénovée;
- une politique de développement des responsabilités;
- un devoir d'évaluation des politiques publiques;
- une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

Plus profondément, le renouveau du service public doit se concrétiser par *l'affirmation de deux principes directeurs*:

- la revalorisation du potentiel humain;
- la nécessité de l'évaluation des agents publics.

1. *La revalorisation du potentiel humain, condition de l'adaptation du service public.*

– “*La richesse de l'administration, ce sont avant tout les hommes et les femmes qui la composent*” (1er paragraphe relatif à la rénovation des relations de travail). L'efficacité du service public dépend avant tout des qualifications, des motivations et des capacités d'expression dans le travail des agents publics.

– *Or notre système administratif a jusqu'alors privilégié les structures, les procédures et les moyens aux dépens du facteur humain.* La modernisation n'est réalisable que si l'on s'engage vers une réelle revalorisation du potentiel humain dont disposent les administrations, et si l'on s'efforce de faciliter les déroulements de carrière des agents, qui doivent accéder à des tâches correspondant à leurs qualifications et à leurs compétences professionnelles.

2. *L'évaluation des agents publics: un progrès nécessaire.*

– La condition nécessaire, le préalable obligé de la modernisation repose sur *la mise en place d'une évaluation satisfaisante des agents de la fonction publique.* L'évaluation, l'appréciation du travail établit en effet le lien entre la connaissance du potentiel des agents et l'attribution de nouvelles responsabilités.

– Qui plus est, le processus d'évaluation des agents constitue le fondement d'une *gestion personnalisée des carrières*:

- ce qui inclut le *suivi de l'agent* dans la totalité de son cursus, et non une simple succession de dates et de postes;
- ce qui suppose une *connaissance des besoins de l'administration et des souhaits exprimés* par chaque agent, pour ajuster les uns aux autres;
- ce qui implique un *système d'appréciation*:
 - qui constitue une *base objective de discussion*;
 - qui rend plus rationnelles, pour l'administration et pour l'agent, les décisions individuelles, *en détectant les potentiels de chacun*;
 - qui permet de compléter la gestion prévisionnelle des emplois par une *gestion prévisionnelle des personnels* (affectations, mutations, promotions);
 - au cœur de ce processus, *l'objectif premier de la notation*, qui est d'apprécier la manière de servir du fonctionnaire, garde toute sa justification, à condition d'être mise en œuvre de façon satisfaisante (la table ronde qui portera sur le maintien de la notation le confirmera ou l'infirmera...).

II. – LES CRITERES D'ÉVALUATION. UNE DOUBLE DEMARCHE

1. *L'évaluation individuelle : un paradoxe à dépasser.*

– L'évaluation individuelle ne peut procéder qu'en valeur relative: évaluer un agent revient à comparer ce qu'il a fait à ce qu'on attendait qu'il fit. Il s'agit d'apprécier le travail effectué :

- par rapport aux exigences des tâches à accomplir dans le poste ;
- par rapport aux performances respectives des fonctionnaires de même niveau chargés de missions comparables, avec des moyens similaires ;
- par rapport à l'étape que le poste représente dans l'évolution de sa carrière.

– L'évaluation individuelle ne doit pas être empreinte de subjectivité.

- un système d'évaluation réellement satisfaisant doit reposer sur *la définition préalable et acceptée par les deux parties des missions de l'agent et de ses objectifs*. C'est le fondement de ce que l'on appelle le management participatif.

2. *Vers une démarche plus globale : les projets de service.*

– S'il est parfaitement possible de se contenter de fixer des objectifs individuels, il est beaucoup plus pertinent pour la bonne marche du service d'appréhender le métier et les attributions de chacun dans le cadre d'une *réflexion globale sur les missions du service*.

– Dans l'esprit de la circulaire du Premier ministre du 23 février 1989, les finalités de l'évaluation sont doubles :

- elles visent à assurer une gestion cohérente des agents ;
- elles tendent à améliorer l'efficacité globale des services.

– L'évaluation prendra sa vraie mesure et sa pleine utilité dans *une démarche plus globale, qui est celle des projets de service*. Cette réflexion collective, animée par les responsables des services, associant tous les agents, est une démarche d'ouverture vers les usagers, les partenaires, et d'une façon générale tous ceux qui ont des relations avec le service. Elle débouche sur la formulation des missions du service, et des objectifs qu'il s'assigne à des échéances données. Ce projet de service est une base de discussion des moyens alloués par l'autorité dont il relève.

III. – LES ENJEUX DE L'ÉVALUATION

1. Transparence et dialogue : maîtres mots de la modernisation de l'administration.

– *La modernisation de la gestion des ressources humaines* est en marche, tant au sein des collectivités locales, des établissements publics hospitaliers que de l'administration de l'Etat. Pour ce qui le concerne, l'Etat a choisi de suivre une méthode souple et pragmatique privilégiant la transparence, le dialogue et la déconcentration de la gestion des personnels.

– *Les efforts de transparence et de dialogue* se manifestent dans le cadre de l'évaluation, par des entretiens entre chaque agent et son supérieur hiérarchique, selon des modalités variables. Ils se traduisent également par le *développement de la fonction de la communication interne*. Pratiquement inconnue jusqu'à la décennie des années 1980, cette fonction se développe tant à l'échelon de chaque ministère qu'à celui des services territoriaux. Ils aboutissent enfin à la généralisation des instances paritaires de concertation locale.

– *La déconcentration de la gestion des ressources humaines* est un principe retenu lors du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990. Dans un premier temps, il se traduira par :

- une déconcentration au niveau départemental et interdépartemental des actes de gestion concernant les corps de catégories C et D affectés dans les services territoriaux de l'Etat ;
- une déconcentration au niveau régional ou interrégional des concours de recrutement des agents de catégorie B et C.

2. La responsabilisation des agents.

– *La stratégie de responsabilisation des agents* se distingue de la simple instauration d'un système de contrôle de gestion : elle reconnaît une certaine autonomie aux agents et leur permet de se doter d'objectifs pour remplir les missions que leur assigne leur hiérarchie. De cette stratégie, deux sortes d'avantages sont à attendre :

- *un avantage d'ordre structurel* car dans un environnement toujours plus complexe, dont l'évolution est toujours plus rapide, les services ont la possibilité de s'adapter aux besoins qui s'expriment localement ;
- *un avantage d'ordre culturel* : dans le système administratif traditionnel qui a inspiré le "taylorisme", l'efficacité repose sur la dépersonnalisation des fonctionnaires et la parfaite interchangeabilité d'agents de même catégorie. Or, dans un contexte marqué par l'érosion des relations d'autorité, *la réalisation d'objectifs passe par la motivation des agents et la responsabilisation est le plus puissant facteur de motivation.*

CONCLUSION

LES CONDITIONS DE SUCCÈS DE L'ÉVALUATION

– Pour être un facteur d'amélioration de l'emploi des ressources humaines des administrations, un système d'évaluation doit satisfaire à la fois les attentes des agents, et celle des administrations.

– *Satisfaire les agents, c'est d'abord être transparent*, pour fonder des décisions individuelles qui ne sont pas contestées au nom de l'arbitraire; c'est ensuite donner à chacun toute sa place, en lui restituant la faculté d'apporter sa propre intelligence, son propre "génie" à l'œuvre commune. *C'est aussi un élément de motivation*: l'évaluation doit déboucher sur une sanction. Doit-elle se faire sous forme de prime, ou d'avancement de carrière (c'est un débat qui sera sans doute ouvert au cours du colloque)?

– *L'évaluation doit aussi satisfaire l'administration*, et ce, en se mettant plus à l'écoute des usagers, en leur réservant un meilleur accueil, en simplifiant leurs démarches; mais également en optimisant les performances des agents, c'est la contrepartie de la motivation. Enfin, l'évaluation doit permettre de *développer la gestion prévisionnelle* des effectifs et d'affiner la gestion opérationnelle des postes.