

L'ÉVALUATION AU CONCRET

PAR

Lionel CHATY

Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne, Université Paris I

Pour la "modernisation" de l'administration, l'évaluation est aujourd'hui considérée comme un enjeu fondamental. A tel point qu'il est apparu nécessaire de l'institutionnaliser¹ : le politique créait un instrument pour comprendre ses propres actions et agir sur leurs effets, ainsi que pour apprécier les actions des agents de l'administration. La définition de ce nouveau dispositif fut en partie l'objet du rapport Viveret². Par la suite, outre les "précisions" fournies

1. Le décret du 22 janvier 1990 met en place un dispositif concernant l'évaluation formé de trois instances : le Conseil Scientifique de l'Evaluation, le Comité Interministériel de l'Evaluation, le Fond National de Développement de l'Evaluation. Cette codification permettait de respecter les orientations définies par la circulaire du 23 février 1989 qui appelait à un développement de ce "nouvel" outil.

2. Viveret (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, la Documentation Française, 1989. Selon l'auteur, évaluer consiste à émettre un jugement sur la valeur des politiques publiques. Une tentative de définition avait déjà été faite antérieurement : Deleau (M.), *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation*, rapport pour le Commissariat Général du Plan, la Documentation Française, 1986. L'évaluation consistait alors à "reconnaître et mesurer les effets des politiques publiques". D'autres définitions moins officielles ont été élaborées : Club Cambon, compte-rendu de la réunion du 25 novembre 1989, "L'évaluation des actions publiques, principe opératoire ?", *Politiques et Management Public*, vol. 8, n° 1, mars 90 : "appréciation portée sur l'efficacité d'un programme d'une politique ou d'une action publique, à la suite de la recherche scientifiquement exigeante de leurs divers effets réels, au regard des objectifs affichés ou implicites et au regard des moyens mis en œuvre", p. 84.

par les instances officielles sur la portée de l'évaluation³, plusieurs auteurs en ont souligné la nécessité et l'utilité⁴ avec parfois certaines réserves⁵. Au delà de la multitude des définitions et des appréciations portées sur la qualité de ces procédures, il convient de s'intéresser pratiquement aux enjeux de leurs usages.

On ne traite ici que d'une forme de l'évaluation. Ce dont il est question, c'est de l'évaluation des agents administratifs à travers l'étude de sa mise en place, et de ses effets "internes" sur le fonctionnement de l'administration. Trois questions ont guidé notre recherche : qui effectue les évaluations ? selon quelles méthodes ? quel est le résultat de l'évaluation ? Pour répondre à ces questions, nous nous appuyerons sur l'observation de la mise en place de procédures d'évaluation des agents d'une préfecture dans le cadre d'un projet de service⁶.

Née en 1989, sous l'impulsion politique de Michel Rocard, la réforme des projets de service tend à modifier l'organisation des services administratifs. Il s'agit de moderniser la Fonction Publique par la "responsabilisation" de ses agents⁷. Officiellement, les projets de service sont des "interrogations sur

3. Entretien avec Bernard Pêcheur (Directeur Général de l'Administration et de la Fonction Publique), *Pouvoirs locaux*, 12, 1992, p. 45 ; Premier rapport du conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*, la Documentation Française, 1992.

4. Voir par exemple Duran (P.), Monnier (E.). "Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques", *Revue Française de Science Politique*, n° 2, 1992 ; Cabatoff (K.), Bion (J.-Y.), "La gestion des évaluations : cinq leçons de l'expérience canadienne", *Politiques et Management Public*, n° 4, 1992.

5. "L'évaluation n'est toutefois qu'un outil d'analyse et de gestion, et non une solution miracle. Son succès dépendra autant de la manière dont elle sera utilisée que de la valeur intrinsèque de ses résultats", Rangeon (F.), "La notion d'évaluation", in *L'évaluation dans l'administration*, PUF, Paris, 1993, p. 33.

6. Les résultats de notre recherche sont basés sur une période d'observation de la vie quotidienne de la préfecture, d'entretiens organisés autour d'une grille de questions ouvertes avec des agents de toutes les catégories, de recueil de données écrites relatives au projet de service. Cet article s'inspire de notre travail de thèse relatif à la construction de la réforme des centres de responsabilité et des projets de service.

7. Pour plus de précision quant à la nature, les méthodes employées et les buts fixés de cette politique publique, on peut se reporter notamment au rapport SERIEX, *L'Etat dans tous ses projets, un bilan des projets de service dans l'administration*, Paris, La Documentation Française, novembre 1994 ; Les cahiers du Renouveau, *Les projets de service*, ministère de la Fonction Publique, la Documentation Française, 1990 ; *Les projets de service, huit exemples*, ministère de la Fonction Publique, la Documentation Française, 1992 ; Blondel (M.), "Modernisation du secteur public, renouveau du système d'autorité", *Revue Politiques et Management Public*, vol 9, n° 4, décembre 1991, pp. 101-107. L'auteur, qui est consultant chez Algoe Management, voit dans la démarche de projet de service "l'opportunité d'une redéfinition des missions et des objectifs des services" (p. 104). Voir également Serieux (H.), "Les stratégies de changement", *Revue Politiques et Management Public*, vol. 10, n° 1, mars 1992, pp. 137-150 ; Hardy (V.), Towhill (B.), Wolf (A.), "La responsabilisation comme stratégie de modernisation", *Politiques et Management Public*, vol. 8, n° 3, septembre 1990, pp. 87-123 ; Guérin (M.), "Les projets de service au centre des questions du management public", *Revue Française d'Administration Publique*, n° 54, avril-juin 1990, pp. 315-323 ; Gibert (P.), Pascaud (G.), "Des projets d'entreprise pour les organisations publiques", *Revue Politiques et*

*l'avenir (...), sur l'identité, le sens de l'action, les valeurs profondes des communautés de travail que sont les unités administratives de base*⁸. Ils sont censés avoir pour objet la définition des objectifs du service, la clarification de ses moyens et l'amélioration des services rendus aux usagers. Concrètement, les projets de service prennent, pour la majeure partie d'entre eux, la forme de groupes de travail relatifs à différents thèmes (amélioration de la communication interne, conditions de travail, relations avec les usagers, relations avec les partenaires "institutionnels", fonctions du service...) constitués à la suite d'une présentation de la démarche par le responsable du service. Sur la base du travail de ces commissions, et parfois avec l'aide d'un consultant externe, un certain nombre de propositions d'améliorations sont élaborées puis mises en œuvre. Un suivi est effectué par un groupe d'agents se réunissant périodiquement pour constater les améliorations et proposer, le cas échéant, des corrections ou des prolongements aux actions entreprises. Pour la préfecture que nous étudions, la mise en place de procédures d'évaluation des agents constitue un axe majeur du projet de service.

I - L'ÉVALUATION DES AGENTS DANS UNE PRÉFECTURE

- "Je suis entièrement favorable au nouveau système d'évaluation. J'estime qu'une personne qui n'est qu'agent de bureau ou agent de service, c'est la catégorie la plus faible de la Fonction publique, qui fait un travail de rédaction administrative, qui rédige, qui est consciencieuse dans son travail, qui fait le maximum tout en sachant qu'elle ne pourra jamais progresser au niveau de sa carrière et au niveau de son indice. Elle sera toujours au même niveau toute sa vie. Je pense que c'est pas grand chose mais ça peut quand même lui permettre d'être un peu plus motivé et c'est faire la différence" entre cette personne là et la personne d'une catégorie supérieure qui gagne mieux sa vie que cette personne et qui fait son travail tranquillement 8H-17H. L'écart ne sera pas énorme mais c'est sur le principe. Comme les gens arrivent à savoir, à se situer (relativement à leurs collègues) dans le système de notation, je peux vous dire que certains, lorsqu'ils ont vu leur coefficient professionnel, ils ont fait un drôle de tête. C'est aussi mettre en évidence les disparités au niveau des gens d'un même service. Il n'y a pas des très très bons d'un côté et des très mauvais de l'autre. Mais enfin, il y en a qui sont dans le service depuis plusieurs années, qui font leur petit boulot, leur petit train-train et puis vous en avez d'autres qui prennent leur travail à bras le corps et qui font le maximum", Chef de bureau, femme, 31 ans, attaché, maîtrise droit, DESS gestion des collectivités locales, IRA, non syndiquée, groupe "relation avec les usagers", animatrice de groupe⁹.

(suite note 7) *Management Public*, n° 2, 1989 ; Bodiguel (J.-L.), Rouban (L.), *Le fonctionnaire détrôné, l'Etat au risque de la modernisation*, Presses de la FNSP, Paris, 1991 ; Salon (S.) et Savignac (J.-Ch.), "Modernisation de l'administration : la circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 relative au renouveau du service public", *AJDA*, 20 juin 1989, pp. 368-374.

8. Les cahiers du Renouveau, *Les projets de service*, op. cit., p. 5.

9. Souligné par nous.

- *“Les chefs, c’est toujours pareil hein. Les primes, elles sont attribuées à la tête du client. La seule différence que je vois moi, c’est que maintenant, il faut faire des courbettes”*, Secrétaire, secrétaire administratif, femme, 43 ans, CAP, dactylo, non syndiquée, non participante aux groupes de travail.

Deux prises de position aussi tranchées relatives aux mêmes procédures d'évaluation des agents administratifs suscitent à l'évidence un certain nombre d'interrogations. On ne peut certainement pas s'en tenir à une explication attribuant au “caractère” des individus leur adhésion ou leur refus d'une politique de “modernisation” les touchant directement. Pour appréhender ces logiques concurrentes, il convient d'analyser précisément ce qui se joue dans le cadre d'une telle réforme.

II - LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION MIS EN PLACE

C'est à l'occasion du lancement du projet de service de la préfecture en 1990 que s'est instauré un “débat interne” relatif à la “valorisation” du personnel et un nouveau mode d'appréciation des “qualités” des agents. A la suite de trois réunions d'information des personnels, six groupes de réflexion¹⁰ ont été réunis sous l'égide du secrétaire général de la préfecture pour définir les “outils” concrets à mettre en œuvre dans le domaine de la gestion des ressources humaines ainsi que pour résoudre plusieurs aspects techniques du fonctionnement de la préfecture. Au total, 324 agents dépendant de la préfecture et des sous-préfectures sont susceptibles d'être concernés par le projet de service. La préfecture elle-même emploie quelques 200 agents. Lorsque l'on additionne tous les agents ayant participé au moins une fois aux réunions, on en comptabilise 99. La répartition dans les groupes de travail s'est théoriquement effectuée sur la base du volontariat des agents. Cependant, le corps préfectoral, constatant le déséquilibre des inscriptions dans les groupes au profit de la commission “conditions de travail” investie par les agents de catégorie B et C, a effectué des “corrections”, déplaçant certains agents pour assurer une homogénéité des catégories :

- *“Il fallait à peu près une centaine de personnes pour qu'on puisse faire des groupes. Après, les différents groupes ont été mis en place et donc, après, la décision s'est faite comme ça. C'est pas... enfin, pour moi, ça n'a pas été un gros problème le fait qu'on me dise “il vaut mieux ce groupe là plutôt qu'un autre”. C'est vrai que si les gens avaient choisi vraiment, ils seraient allés dans “conditions de travail”. Je crois que c'est celui-là qui avait le plus de monde”*, employé bureau, secrétaire en chef, femme, 45 ans, BEPC, non syndiquée, groupe “communication”.

10. Communication interne et externe, formation, conditions de travail, missions de la préfecture, gestion, relations avec les usagers.

Les déplacements au sein des groupes correspondent très précisément à un contrôle de la forme du projet de service pour répondre aux prescriptions que l'esprit de la réforme impose. La "définition du projet commun" doit en effet être l'œuvre de l'ensemble des agents, toutes catégories confondues.

La répartition dans les groupes de travail après correction s'est effectuée de la façon suivante :

Répartition des agents dans les groupes de travail									
catégories/groupes	A			B		C		Totaux	
communication	d : 1 a : 5	6	13,9%	5	11,3%	6	2,5%	17	5,2%
formation	d : 1 a : 4	5	11,6%	1	2,2%	8	3,3%	14	4,3%
conditions de travail	d : 0 a : 5	5	11,6%	6	13,6%	12	5%	23	7%
missions préfecture	d : 1 a : 7	8	18,6%	3	6,8%	0	0%	11	3,3%
gestion	d : 1 a : 6	7	16,2%	1	2,2%	9	3,7%	17	5,2%
relations avec les usagers	d : 1 a : 3	4	9,3%	1	2,2%	12	5%	17	5,2%
sous-totaux		35	81,3%	17	38,6%	47	19,8%	99	30,5%
non participants		8	18,6%	27	61,3%	190	80,1%	225	69,4%
totaux		43	100%	44	100%	237	100%	324	100%

d : directeurs (catégorie A).

a : attachés (catégorie A), les attachés pouvant être chefs de bureau ou non.

B : agents de catégorie B : secrétaire administratif, chef de section, secrétaire en chef.

C : agents de catégorie C : agent administratif, adjoint administratif, autres.

Les pourcentages pour chaque catégorie d'agents sont calculés par rapport au total de la catégorie (exemple : cinq agents de la catégorie B sont inscrits dans le groupe "communication", ce qui représente 11,3 % de l'ensemble des agents de cette catégorie).

Les pourcentages de la colonne des totaux sont calculés par rapport à la totalité des agents de la préfecture (exemple : 14 agents, toutes catégories confondues, sont inscrits dans le groupe "formation", ce qui représente 4,3 % de l'ensemble des agents de la préfecture).

On constate que la catégorie A est très fortement représentée relativement aux effectifs des différentes catégories de personnels de la préfecture (81,3 % de ses effectifs). On comptabilise 12 chefs de bureaux et cinq directeurs qui participent tous aux travaux des commissions. Les agents de catégorie B sont plus faiblement représentés (38,6 %) et la participation descend à 19,8 % pour les agents de catégorie C. Ce premier constat tend à suggérer que les agents occupant des fonctions de direction ou d'"animation" sont plus enclins à s'investir dans le projet de service que les agents qualifiés d'"exécution". On peut expliquer en partie cet investissement par le respect des directives fixées par le corps préfectoral aux responsables hiérarchiques, les incitant à adopter un comportement "innovant" et mobilisateur pour l'ensemble du personnel. Le degré d'investissement semble ainsi, de prime abord, très largement lié au grade des agents.

On constate par ailleurs que les agents de catégorie B et C sont majoritaires dans les groupes "communication", "formation", "conditions de travail" et "relations avec les usagers". Les agents de catégorie A sont proportionnellement plus mobilisés dans les groupes "missions de la préfecture" et "gestion", ce qui tend à suggérer que les agents se sont déterminés en fonction de la perception des intérêts immédiatement liés à la position qu'ils occupent, et en fonction de ce qu'ils appréhendent comme relevant directement de leurs compétences¹¹. Ainsi, les agents de catégorie B et C sont plus enclins à s'investir dans ce qui relève des aspects matériels et quotidiens de leur travail, et le personnel d'encadrement dans les aspects d'organisation et de planification, les fonctions "nobles" de la préfecture. Tout se passe donc comme si les agents avaient intériorisé, à travers le simple intitulé des commissions, celle à laquelle ils doivent logiquement s'intégrer.

Pour chacun de ces groupes, des rapports de synthèse des propositions ont été élaborés. On s'en tiendra ici à l'analyse des appropriations diverses du système d'évaluation des agents.

Selon le secrétaire général de la préfecture, la mise en place de procédures d'évaluation des agents répondait à une attente de l'ensemble du personnel : *"le terrain était favorable. Les gens en avaient assez du système de notation. On a donc monté un système d'évaluation avec des primes d'intéressement"*¹². Autour de ce consensus affiché par la voix de l'autorité officielle, un dispositif

11. *"Les gens se sentent plus concernés par les aspects concrets parce que, évidemment, c'est leur vie de tous les jours et, effectivement, le groupe "missions de la préfecture", c'est un peu plus difficile. Il y a eu davantage de catégories A représentées parce que c'est moins facile à formuler, c'est moins facile à concrétiser"*, entretien attaché, catégorie A, responsable formation, femme, 30 ans, maîtrise droit privé, non syndiquée, groupe "formations", c'est nous qui soulignons.

12. Entretien avec le secrétaire général. Ce couplage évaluation/primes d'intéressement est significatif de la volonté des modernisateurs d'inscrire cette réforme dans la réalité de leur service. Par le système de primes, l'évaluation consacre des distinctions tangibles entre les agents "novateurs" et les autres.

complet d'évaluation est élaboré qui repose sur trois outils : les "fiches de poste", les "portefeuilles de compétences" et les "grilles d'analyse". Ces éléments sont présentés de la manière suivante dans les documents élaborés par la préfecture.

* **La fiche de poste** permet la réalisation d'un état descriptif de chaque poste de travail. Elle est établie par les agents, en liaison avec les responsables des services concernés et du service du personnel. Ces fiches servent de base à l'établissement d'une nomenclature des emplois permettant de déterminer des emplois types présentant une certaine proximité de compétence.

* **Le portefeuille de compétence** a pour objet d'établir un livret général de formation au profit de chaque agent et d'élaborer un profil de carrière approprié ; et d'autre part, de faciliter la mobilité des agents sur plusieurs postes.

* **La grille d'analyse**, propre à chaque catégorie d'agents, permet de déterminer les compétences et leurs implications dans le travail par rapport à la fonction exercée. A chacun des critères correspond un nombre de points potentiels aboutissant à une note globale révélatrice des qualités et des performances des agents. Parallèlement, ces grilles d'évaluation constituent un élément de référence pour déterminer le montant des primes à accorder à l'agent considéré. L'application d'une grille d'évaluation est censée procurer aux responsables une vision plus objective et réaliste des capacités des agents dans la réalisation de leur mission.

Le nouveau système de primes se "superpose" aux primes traditionnelles attribuées selon des parts forfaitaires trimestrielles¹³ (primes fixées pour une part par le ministère de l'Intérieur avec un complément de rémunération déterminé par le CTP local d'autre part). Les primes attribuées sur la base de l'évaluation des agents s'appliquent au reliquat de l'enveloppe déléguée par l'administration centrale. Ce reliquat est donc, par essence, variable¹⁴ mais, depuis la mise en place du système, la valeur du point reste approximativement de 50 Francs. Lors de la mise en place du système, les agents étaient notés sur 130 points. Ce volume de points est aujourd'hui (1995) réévalué à 200. Les notes attribuées aux agents de la préfecture sont comprises entre 50 et 170, la majorité des agents se situant entre 120 et 160. L'écart extrême en Francs va donc de 2500 pour l'agent qui est noté 50/200 à 8500 pour l'agent noté 170/200. Cette prime dépendant du coefficient professionnel est attribuée annuellement en février.

La constitution des "grilles d'analyse" va dans le sens d'une mise en valeur de la notion de "métier" directement liée à la politique de responsabilisation¹⁵.

13. Le comité technique paritaire (CTP) a donné son accord pour que cette opération lancée en juin 1990 soit reconduite en 1991. Ce système est toujours appliqué aujourd'hui (1995).

14. Dotation du ministère, variation des postes, heures supplémentaires.

15. "Il est (...) apparu que dans un projet de service trois conditions étaient essentielles (dont) prendre le temps avec l'ensemble des agents d'analyser leurs tâches concrètes et se situer d'emblée dans des problèmes de métier (et non d'organigramme, d'organisation ou de

Ces grilles d'analyse définies pour permettre la répartition des primes reposent sur des critères communs à l'ensemble des services. Pour chacun des postes (chargé d'encadrement, rédacteur, instructeur, secrétaire, employé de bureau, ouvrier, conducteur, agent de service, assistante sociale, hôtesse d'accueil), trois grands critères (capacités professionnelles, investissement personnel, relations dans le travail) comportant de une à six rubriques permettent de noter les agents sur 130 points. La rubrique "capacités professionnelles" est toujours la mieux garnie. Ainsi, pour le poste "encadrement", on peut relever les critères suivants : capacité d'analyse et de synthèse, initiative et prise de décision, niveau et maîtrise des connaissances en rapport avec la fonction, capacité à organiser, qualité de la rédaction, expression orale. Pour le poste "secrétariat" : capacité d'organisation, rapidité d'exécution du travail, esprit d'initiative, qualité du travail, technicité. L'agent de service se voit également jugé sur son esprit d'initiative ainsi que l'ouvrier qui, de surcroît, voit noté son "sens du travail en équipe", le conducteur la "qualité de la conduite", sa présentation, sa capacité à entretenir les véhicules. L'assistante sociale, quant à elle, est estimée sur sa "capacité à résoudre les problèmes sociaux" ! et, bien évidemment, sur sa capacité d'analyse et son esprit d'initiative. L'aspect "relations dans le travail" ne comporte pas de sous-rubriques. Dans le critère "investissement personnel", deux rubriques apparaissent, "effort de développement personnel" et "disponibilité", identiques pour tous les postes.

Le barème établi par addition des coefficients par critères permet de qualifier les agents selon la nomenclature suivante : excellent, très bon, bon, moyen, insuffisant, très insuffisant. L'attribution du coefficient fait l'objet d'une harmonisation au sein de chaque direction puis pour l'ensemble de la Préfecture. On voit donc que les "fiches de postes" et les "grilles d'analyse" sont complémentaires et s'articulent pour former un outil d'appréciation des activités professionnelles des agents.

Le système de notation classique dans la Fonction Publique, annuelle et obligatoire, comme le prévoit le décret du 14 février 1959 inséré dans le statut général, a fait l'objet de nombreuses critiques. Il est en réalité peu appliqué. Il repose sur l'idée que l'Etat n'est pas un employeur comme un autre et qu'il est, de ce fait, autorisé à réclamer de ses agents une discipline plus sévère. A ce titre, le supérieur hiérarchique est doté de pouvoirs disciplinaires. La notation traditionnelle, appréciation portée sur la valeur du fonctionnaire, se compose d'une appréciation générale et d'une note chiffrée établie selon une cotation allant de 0 à 20. En cas d'insuffisance grave, un notateur peut décider une sanction disciplinaire.

(suite note 15) certains facteurs stratégiques trop abstraits", Trosa (S.), "Peut-on évaluer la modernisation ?", intervention au 5ème colloque international de la revue *Politiques et Management Public*, p. 7. L'auteur est membre du Conseil Scientifique de l'Évaluation.

Cependant, de nombreuses études sociologiques ont montré que si la notation permet théoriquement au supérieur hiérarchique de réaffirmer son pouvoir et ses prérogatives, celui-ci a tendance à instaurer certains mécanismes de coopération à travers l'uniformisation des notes, plutôt qu'à courir le risque d'un rapport de force. Les marges d'appréciation et d'action du notateur et du noté sont, dans cette perspective, très largement réduites par cette uniformisation.

L'innovation fondamentale décidée à la préfecture repose sur la valorisation de la notion de "poste de travail" qui, comme on l'a dit plus haut, renvoie à celle de "métier" et qui met en valeur l'activité concrète exercée par l'agent et non plus son grade. Construit pour "responsabiliser" les agents de la préfecture, ce dispositif tend à s'écarter d'un des fondements juridiques de la Fonction Publique : selon le droit commun, les fonctionnaires sont titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative distinct de l'emploi. Le principe de la séparation du grade et de l'emploi signifie que si un fonctionnaire est recruté pour occuper un emploi déterminé, il peut également bénéficier de ceux auxquels son grade donne vocation. En pratique, cela se traduit par une grande diversité dans les fonctions exercées par des fonctionnaires appartenant à un même grade. Cette séparation du grade et de l'emploi permet théoriquement aux fonctionnaires de bénéficier d'une relative mobilité au sein de la Fonction Publique, et pour l'administration, ce système procure une souplesse concrète dans la gestion de son personnel.

On se trouve donc en présence d'une relative transgression d'un principe juridique dans des pratiques locales, justifiées par un ordre de légitimité nouveau : le management¹⁶. Cette remise en cause est d'autant plus efficace qu'elle est assortie du "portefeuille de compétence" constituant une sorte de livret professionnel permettant (c'est son but explicite) de rendre prévisible l'éventuelle mobilité des agents sur des emplois déterminés dans d'autres services administratifs ; sont ainsi rassemblées une série d'indications relative à l'identité personnelle et professionnelle de l'agent¹⁷ supposées permettre l'appréciation de ses "qualités" et de ses "défauts", de réifier et de stigmatiser sa valeur

16. Sur les tensions entre le droit et le management public, voir le numéro spécial de la revue *Politiques et Management Public*, "droit et management public", n° 4, vol. 11, décembre 1993, notamment les articles de Duran (P.), "Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?", pp. 1-45, Caillosse (J.), "Le manager entre dénégation et dramatisation du droit", pp. 85-109, Chevallier (J.), "La juridicisation des préceptes managériaux", pp. 111-134 et Auby (J.-B.), "Innovation, légalité et management public", pp. 147-157.

17. **Personnelles** : date et lieu de naissance, situation de famille, nombre d'enfants, date de naissance des enfants, niveau d'étude ; et **professionnelles** : date d'entrée en préfecture, expériences professionnelles antérieures, affectations successives en préfecture avec des précisions telles que le mode d'accès au grade, le temps de travail hebdomadaire, les fiches de stages effectués par l'agent comportant des fiches d'assiduité, de candidature, pédagogique, d'attestation, d'évaluation par le chef de service et le stagiaire.

au travail, de l'inscrire dans un cadre d'action prédéterminé¹⁸. Ainsi, l'objectif de "responsabilisation" appelle l'objectivation des acquis quels qu'ils soient, permettant en quelque sorte de mettre tout agent face à ses pratiques antérieures, de les rendre opposables par une mise en forme et en ordre. Il s'agit de classer, non plus selon des critères strictement objectifs c'est-à-dire uniformes et impersonnels (grade, échelon d'avancement...) mais d'introduire une mesure de l'ordre des pratiques, une quantification des comportements selon des critères en apparence prédéfinis et présentés comme neutres. Le tout est conçu pour faire apparaître le sens des carrières (entendu comme la direction) ; la présentation officielle le dit d'ailleurs de façon explicite : "élaborer des profils de carrières appropriés". Tout se passe donc comme si on tentait, par ce mécanisme qualifié d'évaluation, de changer la signification des postes de travail, de les redécouvrir en précisant les qualités requises pour les occuper — qualités jusqu'alors non perçues ou, à tout le moins, non officialisées¹⁹.

III - DES APPROPRIATIONS DIVERSIFIÉES

Selon les catégories institutionnelles des agents de la préfecture, les perceptions et les appropriations qui sont faites de ces procédures d'évaluation diffèrent fondamentalement. Le corps préfectoral (le préfet et le secrétaire général) est impliqué dans le processus de "modernisation" comme initiateur officiel de la démarche engagée.

Le préfet, nommé en 1987, lance dès cette époque une réflexion de modernisation autour de deux cercles de qualité. En 1989, la préfecture est engagée dans le plan de modernisation centralisé du ministère de l'Intérieur²⁰. Un an plus tard, pour pouvoir accéder au statut de centre de responsabilité²¹, la pré-

18. "Ils ont mis en place un livret, une sorte de livret professionnel... Ça m'a fait penser à ce qu'on faisait au XIX^e siècle, quand un ouvrier quittait sa boîte, il avait son livret de travail qui le suivait. Ils ont mis en place quelque chose de semblable pour suivre la carrière d'un fonctionnaire, savoir les concours qu'il a passés, les formations qu'il a suivies. Ça m'a fait froid dans le dos". Secrétaire administratif, homme, 40 ans, bac, non syndiqué, groupe formation.

19. On constate par ailleurs que ce type de documents d'évaluation des agents apparaît aujourd'hui dans certaines entreprises publiques : la direction des ressources humaines de l'ONSE (Organisme National de Soutien pour le marché Entreprises) de France-Télécom développe ainsi, depuis le premier trimestre de 1995, des "ateliers de développement", des "entretiens de progrès" et des "CV de compétences", identiques en tous points aux outils mis en place dans la préfecture.

20. Voir les documents "plan de modernisation des préfectures 1990-1995" ; "modernisation des préfectures, 101 projets", dactylographiés, ministère de l'Intérieur.

21. Les centres de responsabilité tendent à faire bénéficier les services administratifs qui accèdent à ce statut d'un certain nombre d'assouplissements de gestion (globalisation des crédits de fonctionnement, gestion pluriannuelle, report pluriannuel des crédits, passage d'un contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori* pour les budgets de fonctionnement) en contrepartie de l'engagement de ce service sur une gestion plus rigoureuse des moyens et une quantification précise des résultats. Ces centres sont formalisés par une double convention (centre de responsabilité/ministère de rattachement d'une part et ministère de rattachement/ministère de

fecture met en place un projet de service. Celui-ci est porté au quotidien par un groupe d'agents de la hiérarchie intermédiaire²² qui s'appuie sur les étapes précédentes de modernisation pour donner rapidement vie au projet de service, permettant du même coup au corps préfectoral de se présenter comme "modernisateur" en accord avec l'option politique du moment²³. Le corps préfectoral justifie ces pratiques nouvelles sur trois registres : l'attente des agents et leur forte participation, la nécessité d'un nouveau système d'évaluation du travail, la nécessité de moderniser pour s'écarter d'un système réglementaire trop rigide. Il va de soi que cette distinction revêt un caractère purement analytique, ces trois éléments étant liés dans la logique argumentaire du corps préfectoral. En ce qui concerne la motivation des agents, la position du secrétaire général de la préfecture semble osciller entre deux versions : la forte implication de la hiérarchie intermédiaire ("*il y avait quelques cadres qui y croyaient vraiment et qui se sont investis*") et l'attente générale de la réforme ("*le terrain était favorable. Les gens en avaient assez du système de notation et la réforme est bien passée, à l'unanimité dans les réunions*"). Si ces deux affirmations paraissent contradictoires, elles s'articulent en fait logiquement en postulant qu'il existe d'une part un groupe de novateurs au sein de la préfecture mieux à même et plus enclin à se constituer en porteur de la réforme que l'ensemble des agents, ceux-ci étant cependant dans l'attente d'une réforme mais plus "disposés" à se positionner en tant qu'assujettis. Une telle explication des logiques d'action différenciées permet, outre l'affirmation d'une attente générale de la réforme, de rationaliser et de légitimer *a posteriori* les diverses appropriations qui ont pu en être faites. Dès lors, ce raisonnement sous-tend que c'est par cette diversité de prise en charge de la réforme que celle-ci a pu aboutir, l'élément moteur que constituent les novateurs de la hiérarchie intermédiaire permettant d'élaborer et de mettre en place de nouvelles pratiques. On verra plus loin que le personnel d'encadrement dans son ensemble se fait l'écho d'une telle analyse en présentant sa propre implication dans le processus de réforme comme fondamental et en tant que gage de son aboutissement et de sa réussite.

Au delà de cette supposée attente des agents, le secrétaire général présente cette réforme comme nécessaire en soi. C'est ainsi que la situation de l'administration en général est présentée au regard du monde extérieur : "*il y avait une crise de considération dans la fonction publique. Il fallait faire surgir un*

(suite note 21) la Fonction Publique et du Budget d'autre part. Le fonctionnement de ces centres est régi par une circulaire du Premier ministre du 25 janvier 1990.

22. Le responsable du service interministériel de défense et de protection civile (grade de directeur) a conduit la réforme avec quatre chefs de service (personnel, budget, formation, informatique). Par ailleurs, tous les chefs de bureaux se sont investis dans le projet de service à des degrés divers (rédaction de compte-rendus des réunions, conduite de groupes, mise en forme de propositions...).

23. Ce projet de service a ainsi bénéficié d'une visibilité particulière en administration centrale, à tel point que le Premier ministre de l'époque, Michel Rocard, a rendu visite aux agents de la préfecture pour constater leurs avancées et les féliciter pour leur comportement novateur.

esprit d'entreprise, améliorer l'esprit d'action, dépoussiérer certains comportements (...) On met l'accent sur la performance". Pour affronter cette "crise de considération", l'image entrepreneuriale est exhortée. La référence obligée de la modernisation semble être ainsi l'entreprise privée érigée en modèle idéal-typique d'organisation²⁴ ; et également à travers ses modes supposés de fonctionnement. Leur adoption semble impliquer inmanquablement l'évolution des comportements des agents au service d'une plus grande efficacité de l'institution. L'objet de la réforme est ainsi constitué autour de la volonté de pénétration de la notion de performance au sein de la préfecture pour la rapprocher du modèle de l'entreprise.

Les agents de la hiérarchie intermédiaire (directeurs et chefs de bureaux) s'accordent pour reconnaître dans le nouveau système d'évaluation la mise en place d'un dispositif plus "égalitaire" d'appréciation des personnels. La référence à l'entreprise privée et parallèlement, la stigmatisation de l'inertie bureaucratique traditionnelle structure leur discours de justification de l'évaluation :

- "Il faut savoir ce qu'on veut. Si vous voulez avoir des gens qui... il n'y a pas tellement de possibilités dans l'administration. Dans le privé, on fait ses preuves et on peut donner une promotion aux gens. Dans l'administration, on augmente d'un échelon tous les deux ans, tous les trois ans en fonction du cadre d'emploi. C'est à peu près tout ce que vous avez. Il n'y a pas tellement de promotions, il faut passer un concours", chef de bureau, femme, 27 ans, attaché, DEA droit public, concours externe, participante au groupe "conditions de travail".

- "C'est vrai que c'est dérangeant quand on est fonctionnaire d'introduire ce concept. Mais on a estimé qu'il n'était pas possible de changer l'administration sans faire ça", chef de bureau, attaché, homme, 28 ans, DEA droit public, IRA, groupe "formation".

- "Les fonctionnaires en préfecture n'aiment pas être dérangés. Les gens sont très traditionnalistes. Le progrès dérange, surtout chez nous parce que ça peut être considéré comme révolutionnaire", chef bureau, attaché, homme 29 ans, maîtrise droit, IRA, groupe "communication".

Selon ces agents, les mécanismes d'évaluation conduisent à valoriser les fonctionnaires par la prise en compte de leurs qualités personnelles²⁵, à instaurer un nouveau "dialogue" entre agents de grades différents, et à remettre en cause le principe hiérarchique traditionnel²⁶. Le nouveau "coefficient professionnel" permettrait ainsi de récompenser les agents selon leur investisse-

24. "L'entreprise, ses dirigeants et ses acteurs sont quasiment adulés dans les médias. Les discours sur l'entreprise ont changé de sens : il ne s'agit plus d'y voir un simple appareil de production, mais bien l'institution centrale d'une société", Sainsaulieu (R.) (dir.), *L'entreprise, une affaire de société*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, pp. 14-15.

25. "Ça me paraît à la fois révolutionnaire et égalitaire. Je crois qu'il est nécessaire de récompenser les gens qui sont vraiment compétents ou qui font vraiment des efforts", entretien responsable formation, catégorie A.

26. "C'est beaucoup de travail, ça fait beaucoup de boulot. C'est énorme mais le jeu en vaut la chandelle. Vous savez, les cadres consentent un sacré sacrifice pour le système. Avec un tel système, à valeur égale, la somme est la même pour n'importe quel agent, quel que soit son grade", chef de bureau, attaché, homme, 35 ans, licence en droit, IRA.

ment au travail. Plus que l'attribution de primes, ce sont en fait les modalités de leur répartition qui sont appréciées par le personnel d'encadrement : celles-ci permettent de distinguer, de classer les agents selon les dispositions dont ils font preuve à intégrer un comportement "responsable" et "innovant". Pour autoriser un "nouveau dialogue", un système d'entretien d'évaluation est mis en place. Avant d'attribuer une note, tout évaluateur doit s'entretenir avec l'agent concerné. Le secrétaire général de la préfecture note ainsi les directeurs qui évaluent les chefs de service, et ces derniers apprécient le travail des agents de leur service. Ce dispositif est censé permettre le dialogue, la confrontation, l'échange pour établir un bilan de la période écoulée faisant l'objet de l'évaluation. Il serait ainsi justifié par la nécessité d'un échange bilatéral : l'évaluateur (le supérieur hiérarchique) "motive" ses appréciations, met en garde contre telle ou telle faiblesse de l'agent dans l'accomplissement de son travail, insiste sur des aspects à approfondir, encourage certaines initiatives. Bref, il tente de dresser un bilan "exhaustif" et "objectif" des qualités, des capacités et des faiblesses de son interlocuteur tout en l'incitant à exprimer ses motivations, ses attentes et à faire état des problèmes qu'il peut rencontrer, des difficultés auxquelles il se trouve confronté mais également des satisfactions qu'il éprouve dans l'exercice de son travail²⁷. Si l'évaluation, en tant qu'acte d'appréciation des qualités supposées et de récompense ou de sanction, a toujours existé dans toute organisation sous des formes diverses et non officialisées, l'originalité de cette procédure réside dans son institutionnalisation, sa formalisation. Cette mise en forme constitue, bien évidemment, un outil de légitimation du système : la crédibilité et l'apparente neutralité qui peuvent lui être associées sont issues de cette forme d'objectivité qui puise son existence dans la codification des échanges : le supérieur hiérarchique et son subordonné prennent rendez-vous pour une date fixe, se trouvent "face-à-face" dans le bureau du supérieur avec un thème d'entretien apparemment délimité par avance ; les notes attribuées, appréciations chiffrées, quantifiées, paraissent garantir la neutralité de l'évaluateur, les appréciations données ne pouvant être réinterprétées ou faire l'objet de contestation. Il existe bien une

27. "Tout dépend de la façon dont on annonce la chose. Ça doit pas être "vous avez tant, vous n'êtes pas bon" ou "vous êtes bon". C'est plutôt "faites porter vos efforts là-dessus. Là, vous avez de petits problèmes, quelles sont vos difficultés ? Est-ce que je peux vous aider ?". C'est aussi au chef de bureau d'aider son agent à surmonter les difficultés qu'il peut avoir dans tel ou tel domaine et de se poser la question de savoir pourquoi il a des difficultés et comment il faut lui dire. Ça doit être la base d'un dialogue. C'est comme ça qu'il faut l'envisager", entretien responsable formation. En ce sens, l'entretien d'évaluation, sous une apparence de dialogue libre, met en condition d'aveu, voire de confession (au sens religieux du terme) les agents qui ne répondent pas au comportement légitime prescrit par les supérieurs. Les autres se voient récompensés sous la forme de primes ou de rétributions symboliques (valorisations diverses : titres non officiels, marques de reconnaissance...) ou matérielles (promotions discrétionnaires internes, responsabilités diverses). Voir Hann (A.), "Contribution à la sociologie de la confession et autres formes institutionnalisées d'aveu", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 62-63, juin 1986, pp. 54-58. Ainsi que le très édifiant témoignage de Michel Villette sur les conditions et les enjeux de ces entretiens d'évaluation : *L'homme qui croyait au management*, Seuil, Paris, 1988 et tout particulièrement "les vertus de la confession", pp. 44-55.

procédure officielle de contestation des notes instituée "au profit" des agents, ceux-ci devant présenter leur désaccord devant le Secrétaire Général de la Préfecture, ce formalisme étant d'ailleurs constitutif de l'importance donnée au nouveau système de notation. Mais les modalités de ces recours, par la gravité qui les marque, interdisent quasiment son usage en pratique.

Si le corps préfectoral cautionne cette politique pour l'image de novateur dont il bénéficie et si la hiérarchie intermédiaire se fait porteuse de celle-ci, les agents d'exécution se positionnent en tant qu'assujettis. Ils ne tentent jamais de se donner à voir comme un groupe structuré, se reconnaissant en tant que tel, fort d'une position et d'une stratégie commune, contrairement à la hiérarchie intermédiaire qui réifie souvent son unité et la convergence des préoccupations de ses agents face à la réforme ("la hiérarchie doit s'impliquer") et qui revendique l'existence de son groupe dans son rapport à la réforme en imposant une image valorisée de l'agent novateur qu'elle tente de légitimer. Les critiques que les agents d'exécution émettent à l'égard de la réforme sont de trois ordres : la création d'un système moins égalitaire, les tensions induites entre agents de même niveau hiérarchique, la soumission au jugement aléatoire des notateurs :

- *"Tout ça me laisse assez sceptique. Le système avant était plus logique, c'était pas une notation. La somme qui était donnée était répartie équitablement. Ça me semblait déjà plus logique"*, employé bureau, chef de section, homme 42 ans, BEPC, concours commis puis secrétaire administratif en interne, non syndiqué, participant au groupe "missions de la préfecture".

- *"Ça pose aussi des problèmes au niveau du personnel parce que maintenant, on se cache sa note ou on dit "ah, toi, tu as ça..."". Je pense qu'on peut amener la zizanie avec ces choses. C'est important quand même. Au niveau des primes, vous aimez peut-être votre travail mais vous venez aussi pour votre salaire, hein. Si c'est une différence de 50 francs, c'est sûr, ça va pas loin. Mais il peut y avoir une différence assez substantielle. Ça peut amener des rivalités, des jalousies, des choses et d'autres. Après, vous entendez parler à droite et à gauche. C'est pas bon ça, c'est pas un bon climat"*, employé de bureau, chef de section, homme, 45 ans, BEPC, non syndiqué, groupe "formation".

- *"Personnellement, je suis pas pour. Pour beaucoup de raisons. La principale, c'est que... si vous voulez, dans cette affaire, il faut vraiment qu'il y ait une honnêteté qui soit à 100 %. Or, je doute de l'honnêteté à 100 % des chefs, des supérieurs. Je ne suis pas convaincu qu'une personne qui est bien vue, si vous voulez, soit plus jugée sur son travail que sur son physique. Une personne qui est mal vue, elle peut très bien travailler, bosser. Si elle est mal vue, je pense que sa note s'en ressentirait quand même"*, employé de bureau, secrétaire en chef, homme, 45 ans, études secondaires, non syndiqué, non participant aux groupes de travail.

Ainsi, là où l'encadrement met en avant la faculté de récompenser les "meilleurs éléments" et la stimulation des autres, le personnel de base ne perçoit qu'un nouvel outil de contrainte permettant d'agir jusque sur le comportement individuel, sur la manière d'être et non pas simplement sur les qualités

professionnelles. Cet aspect s'avère fondamental dans l'activité quotidienne de ces agents. La soumission au jugement du responsable de bureau tend à remettre en cause l'organisation informelle et l'entente dans le travail définies par les agents eux-mêmes²⁸. Conséquence inéluctable d'un système moins "égalitaire", ces nouvelles procédures d'évaluation objectivent et portent au grand jour l'appréciation des supérieurs hiérarchiques vis-à-vis de leurs subordonnés. Ces derniers perçoivent ces marques distinctives et leurs répercussions sur les rapports quotidiens qu'ils entretiennent entre eux. La soumission directe au jugement du chef de bureau conduit à des stratégies de repli, d'isolement, alors que les intérêts institutionnels sont sensiblement identiques pour des agents de même niveau hiérarchique. Là où l'entraide et les arrangements peuvent constituer une ressource précieuse, l'évaluation intervient en brisant les repères et les raisonnements antérieurs. Elle tend à promouvoir l'acte individuel et isolé qui pourra être saisi par le supérieur et valorisé dans sa notation. À ce titre, on remarque que la cohésion et le travail d'équipe ne sont pas soumis à évaluation. Ces dimensions apparaissent pourtant essentielles pour le fonctionnement d'une entité, quelle qu'elle soit. Ce constat renforce notre interprétation du nouveau système d'évaluation mis en place. Il s'agit bien ainsi de valoriser un comportement de "battant", défini par les agents novateurs comme le comportement idéal pour l'efficacité de l'organisation, et également d'inciter à l'adoption de ce type de comportement en isolant chaque agent face à son supérieur qui en apprécie les qualités propres. Ce système semble reposer sur un mécanisme d'auto-contrainte, tout agent étant en quelque sorte extrait du système organisationnel au sein duquel il travaille lorsqu'il est noté. Dès lors, tout agent a intérêt à se donner à voir comme "novateur" pour être apprécié par le responsable qui l'évalue. On se trouve donc en présence d'un mécanisme qui tend à réformer profondément l'organisation des stratégies individuelles et collectives. L'acte de notation valorise en priorité le lien direct entre le responsable et son subordonné au détriment des relations entre agents de même niveau hiérarchique.

La perception des conduites à tenir se voit également transformée : chaque agent doit prendre en compte les éventuelles conséquences de ses actes sur l'appréciation que pourra en tirer son supérieur. Il paraît en effet malaisé de ne pas "jouer le jeu". Même si la note attribuée peut être contestée, elle n'en

28. Il semblerait que ce phénomène se vérifie au sein d'autres organisations. Voir l'enquête du CSO réalisée par Anselme Flavigny dans *Le personnel des caisses d'allocations familiales*, 1969, Paris, rapport UNICAF, dans laquelle l'auteur montre que l'insatisfaction des personnels envers l'ambiance est liée, dans une large mesure, à une forte dépendance par rapport à la personnalité du chef. Voir également l'ouvrage de Sainsaulieu (R.), *L'identité au travail*, Presses de la FNSP, Paris, 1977, et notamment le passage consacré à l'étude des relations collectives dans les ateliers, bureaux et laboratoires d'une entreprise de fabrication de peinture", p. 168. On peut par ailleurs se reporter à notre étude d'un bureau de poste : Chaty (L.), "Le rapport aux postes, pour une analyse de la configuration de l'administration face à ses usagers, le cas d'un bureau de poste parisien", *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 3, septembre 1993, pp. 77-96, où l'on a pu démontrer l'importance des arrangements entre agents de base dans la structuration de l'institution et dans ses rapports avec les usagers.

reste pas moins un jugement de valeur provenant d'un agent dont la supériorité statutaire est consacrée par le titre détenu et le poste occupé. De là, le classement qui s'opère entre agents conduit à porter un regard nouveau sur ses "collègues". Même si l'objectivité du nouveau système est déniée, la satisfaction à s'être vu attribuer une note supérieure à celle du collègue de bureau existe ; elle incite dès lors au respect des consignes de la hiérarchie pour conserver, voire améliorer cette *distinction*. La sanction d'une note basse dévalorise un agent autant qu'elle constitue une incitation au respect d'une ligne de conduite²⁹.

A travers la mise en place de cette procédure d'évaluation, on perçoit les bénéfices obtenus de la réforme par le personnel d'encadrement de la préfecture : en apparence, ces agents ne bénéficient d'aucune valorisation statutaire ou salariale, ils ne changent pas de poste, ils occupent les mêmes emplois, sont chargés des mêmes fonctions dans des conditions matérielles identiques. Ils consentiraient même un sacrifice puisque, dans le système d'évaluation mis en place, le montant des primes n'est pas proportionnel au grade mais équivalent pour tous les agents. Pourtant, l'analyse des appropriations différenciées du système d'évaluation, ainsi que des prises de position contrastées, a pu révéler un attachement certain des agents de la hiérarchie intermédiaire à la réforme du projet de service. Cet attachement, on l'a vu, est lié pour une grande part aux bénéfices qu'ils ont pu retirer de la mise en place d'une nouvelle forme de notation. Bénéfices qui sont de deux ordres : intérêts institutionnels liés à l'élargissement de leur capacité de contrainte sur leurs subordonnés, et valorisation des représentations qu'ils ont des modalités légitimes d'occupation de leurs postes. Cette procédure, outre les intérêts stratégiques qu'elle ouvre, légitime une promotion institutionnelle atypique de l'encadrement intermédiaire par les nouvelles facultés d'action qu'elle lui confère en pratique. Par ailleurs, elle a pour effet de mettre en adéquation le rôle que ces agents peuvent désormais tenir³⁰ aux représentations qu'ils se font de leurs fonctions³¹. Rapportée au degré de satisfaction éprouvé à l'occa-

29. "Moi, ces fiches de notation, je suis contre parce que c'est vrai que ça peut provoquer des tensions énormes entre collègues. Simplement parce qu'on a un point ou deux d'écart, ça veut dire qu'on est moins bon, même si c'est pas vrai dans la réalité", secrétaire en chef, employé bureau, femme, 45 ans, BEPC.

30. On entend par rôle l'ensemble des compétences reconnues, associées à une position occupée. Voir Giddens (A.), *La constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987.

31. Représentations acquises par leur parcours antérieur : formation, diplômes obtenus, postes successivement occupés. On peut constater une certaine régularité dans les propriétés sociales du groupe de "novateurs" : tous, excepté le responsable modernisation, sont relativement jeunes (entre 27 et 32 ans), ils ont une formation juridique (au moins une maîtrise en droit, dont deux un DEA, avec toujours un passage par un IRA) et sont en poste depuis peu (deux ou trois ans). Ces caractéristiques des "novateurs" semblent dépasser les limites de la préfecture que nous avons étudiée : Frank Bachelet constate, sur la base d'une enquête par questionnaire effectuée en 1991, sensiblement les mêmes déterminants au caractère novateur, "Les novateurs, contribution à l'évaluation de la politique de modernisation des services publics", in *L'évaluation dans l'administration*, op. cit., pp. 78-96. Cependant, si l'on peut constater une

sion de ces transformations et à l'investissement en pratique de ces agents, la notion de *promotion atypique* s'avère particulièrement adéquate pour qualifier ce phénomène. Elle désigne l'élargissement de la latitude d'action dans le cadre de l'activité professionnelle et la faculté de mettre en pratique la conception idéalisée de l'occupation de son poste, sans être associée à une revalorisation statutaire.

IV - LA POSITION DES RESPONSABLES SYNDICAUX

Pour la réforme des centres de responsabilité et des projets de service, le problème de l'action syndicale appellerait une étude à part entière. On ne pourra ici que soulever quelques pistes de réflexion suggérées par le positionnement des responsables syndicaux de la préfecture. Au sein de celle-ci, seules les organisations syndicales FO et CFDT sont représentées, la CGT ne dispose pas de porte-parole. Sur la totalité des agents, on dénombre une quinzaine d'adhérents pour chaque structure syndicale. Seuls les personnels de base ont un engagement syndical.

Les prises de position des responsables syndicaux de la préfecture reproduisent à l'identique les arguments développés par les agents novateurs pour justifier la réforme. Pour ce qui concerne le système d'évaluation mis en place, les responsables syndicaux associent à cette réforme la valorisation du personnel par la prise en compte des qualités des agents :

- "Nous avons eu la possibilité de modifier un système apparemment intouchable qui était celui de la répartition des primes. Dans la fonction publique, il y a un système de primes qui était censé compenser les salaires par rapport à d'autres secteurs. Jusqu'à présent, le système de répartition des primes, c'était le système hiérarchique. Dans les préfectures, jamais l'administration ne s'était risquée à prononcer le mot de performance, d'évaluation. On avait un grade et ce grade vous donnait droit à une telle prime. Point final. Si on veut motiver les gens, il faut, dans certains cas, reconnaître le travail qui est fait. Il y a ici comme ailleurs des gens qui dépassent largement les 39 heures, qui sont là bien souvent après 17 heures. Et puis, comme partout, il y a des gens qui font leur travail mieux que d'autres. Nous, il nous semblait logique, au niveau du syndicat, de reconnaître, d'intro-

(suite note 31) certaine proximité des profils sociologiques de ces agents "novateurs", il faut remarquer que bon nombre de chefs de bureaux de la préfecture, plus âgés et moins diplômés, se positionnent tout autant comme des modernisateurs. La spécificité de leur engagement doit donc s'expliquer également par les positions institutionnelles qu'ils occupent, celles-ci leur procurant la faculté d'un usage particulièrement bénéfique de la réforme à travers la latitude d'action qu'elle autorise en pratique. De même, la proximité géographique de travail avec le responsable modernisation peut constituer une opportunité de circonstance. Ces éléments n'invalident en rien le raisonnement selon lequel le rapport au poste de ces agents les prédispose à accéder au statut de "modernisateurs" mais ils montrent qu'une ligne d'action peut s'articuler autour de certaines opportunités de se donner à voir comme novateur, ce qui ne peut être réduit au poids des prédispositions sociales, au risque de n'expliquer que partiellement les logiques d'action diversifiées et d'éliminer de l'analyse les déterminants institutionnels.

duire la notion de mérite. Pour nous, au niveau local, ça ne nous semble pas anti-syndicaliste, absolument pas. Il faut savoir reconnaître que dans un service, il y a des gens qui font pas leur boulot", responsable CFDT, secrétaire en chef, homme, 43 ans, maîtrise histoire-géographie.

- "C'est vrai aussi qu'un des points les plus importants, c'est le débat entre le noté et le notateur. Le système prévoit une discussion. Toute personne peut contester sa note. On ne peut pas donner des primes comme ça, sans que ça soit justifié. Il faut un dialogue. A partir de là, le fait de récompenser ceux qui font le plus d'efforts n'est pas critiquable", responsable FO, secrétaire en chef, chef de bureau adjoint, cabinet du préfet, homme, 38 ans, études secondaires.

Selon ces agents, la réforme tend à remettre en cause le principe hiérarchique traditionnel en favorisant le dialogue et la responsabilisation des agents. Toutefois, ils reconnaissent les "réticences" de certaines catégories du personnel vis-à-vis de la réforme mais, à l'image des agents novateurs, ils fustigent cet "état d'esprit" et appellent à un "changement des mentalités"³². Ces prises de position pourraient sembler contredire le rôle habituellement réservé aux représentants syndicaux qui se caractérise comme une "force d'opposition" et de revendications face aux responsables administratifs ainsi qu'un relais des revendications du personnel. On se trouve donc en présence de mécanismes qui conduisent — voire contraignent — ces acteurs à entériner la réforme mise en place et à s'en faire les porteurs au même titre que les agents novateurs. Tout se passe donc comme si, lorsque ces agents parlent et agissent au titre de leurs fonctions syndicales, c'est leur point de vue d'agent impliqué au sein de la préfecture qui est énoncé. Dès lors, l'ensemble des critiques émises par les agents assujettis ne sont pas relayées et publiquement diffusées par les responsables syndicaux, pas plus que les immixtion du corps préfectoral dans le déroulement du projet de service pour "aménager" la dimension participative de celui-ci. L'explication qui reste la plus probante quant à ces comportements réside dans la logique même de la réforme des centres de responsabilité. Celle-ci a pour objet principal de déconcentrer certains pouvoirs de gestion au bénéfice des services extérieurs de l'Etat. Les syndicats nationaux étant structurés selon la même logique centralisatrice que les diverses administrations de notre pays, il s'ensuit qu'une délégation de pouvoirs administratifs aux échelons locaux déstabilise inévitablement leur logique de prise de décision. Ainsi, pour la préfecture, les responsables syndicaux se trouvent face à une modification de certains mécanismes de fonctionnement de leur institution. En l'absence de directives nationales, ils se voient contraints de déterminer eux-mêmes et selon la perception individuelle qu'ils en ont, les

32. "Il y a des gens qui sont figés et d'autres qui sont novateurs. Il y a toujours des gens insatisfaits. Ce sont ceux qui en font le moins qui sont toujours mécontents. Ce qui compte, c'est de créer un changement. L'important, c'est de créer un effet d'entraînement", responsable FO. "Nous pensons que le changement de ce système était un des critères de la modernisation. Je veux bien qu'on modernise tout le reste mais il faut aussi moderniser les esprits. C'est pas en gardant un système rassurant pour tous qu'on peut évoluer", responsable CFDT.

réactions qu'ils estiment adéquates vis-à-vis de ce changement³³. Etant par ailleurs des agents soumis au même titre que les autres au jugement de leurs responsables, aux intérêts de carrière et aux multiples enjeux quotidiens, il leur est quasiment interdit de se positionner "sereinement" en tant que syndicalistes, ce qui les conduit à ne plus dissocier les divers rôles qu'ils sont censés tenir pour n'adopter qu'une position, celle susceptible d'entraîner des conséquences sur leur vie professionnelle. On comprend dès lors aisément la caution apportée par les représentants syndicaux à la réforme "managériale" de la préfecture³⁴. Cette position constitue en outre pour le corps préfectoral un instrument de légitimation supplémentaire pour "leur" réforme³⁵.

Conclusion

Au regard de cette étude de la mise en place de procédures d'évaluation d'agents administratifs, on peut constater — avec les limites inhérentes à la monographie qui interdisent de tirer des conclusions générales quant au phénomène étudié³⁶ — que l'on se trouve bien loin d'une procédure univoque définie autour de considérations scientifiques. Une première série de réponses peut être apportée aux questions que nous posions initialement.

Dans l'entité administrative étudiée, les évaluateurs sont des responsables hiérarchiques, engagés de par leurs positions institutionnelles, leurs considérations de carrière, leurs représentations de la bonne occupation d'un poste de travail. L'apparente neutralité qui accompagne les méthodes d'appréciation des qualités professionnelles des agents, par la définition d'un certain nombre de critères d'évaluation, n'existe que pour ceux qui se font les porteurs de cette réforme. Les agents assujettis à celle-ci dément toute objectivité aux procédures d'appréciation.

33. "Dans le Loiret, les syndicats ont approuvé la réforme au CTP local, il y a eu des mois de travail en commun avec les syndicats. Mais c'est pas pour ça que le niveau central des préfectures va créditer ces opérations. Je pense que le syndicat se coupe de sa base. Les organisations centrales des préfectures seront amenées à constater la réussite des choses comme le Loiret et évolueront au fur et à mesure où l'influence des gens comme le Loiret feront pression. Mais c'est vrai que c'est long. Il y a encore des inquiétudes, des procès d'intention. Mais j'espère que cette phase va disparaître et que les réussites locales nous mèneront à changer nos comportements et les positions de l'organisation centrale", entretien avec le directeur des affaires financières du ministère de l'Intérieur.

34. "On nous a dit "est-ce que vous êtes pour ou contre la modernisation de la préfecture ? La plupart des gens ont dit oui. D'ailleurs, on peut difficilement dire non", responsable CFDT.

35. "Les organisations syndicales ne sont pas très idéologiques ici. Sur ce coup, elles ont joué le jeu. Le terrain était favorable", secrétaire général de la préfecture.

36. Cependant, nous avons pu constater des appropriations sensiblement identiques de cette réforme pour un projet de service mené dans une entité administrative dont les caractéristiques diffèrent largement (située en administration centrale, 47 agents).

En somme, ce sont les dispositions des agents à respecter les règles³⁷ généralement fixées par l'entité hiérarchique supérieure qui sont évaluées. A s'en tenir à une telle affirmation, on pourrait assimiler l'évaluation au contrôle classique pratiqué dans l'administration. Or, il existe une différence fondamentale entre ces deux procédures : la naissance d'un dispositif d'évaluation des agents s'accompagne en apparence d'un élargissement de leur latitude d'action dans le travail quotidien. Le contrôle *a posteriori*, basé sur les entretiens d'évaluation a tendance à développer quelque chose qui se rapproche de l'auto-contrôle ou de l'auto-contrainte³⁸, ceci sous une double forme (incitative : "soyons des battants", "soyons modernes", "il faut s'adapter à son époque" ; et contraignante par la réprobation et la sanction morale et pécuniaire des primes et des notes distribuées). L'évaluation a ici précisément pour résultat de permettre d'inculquer une certaine représentation du bon *rapport au poste*, d'éduquer les agents au respect des orientations "novatrices" définies par leurs supérieurs hiérarchiques. La distribution des "bons" et des "mauvais points" a ainsi pour objet de renseigner les agents administratifs sur leur position relative dans l'espace des modernisateurs.

Cependant, cette conception de l'évaluation est conforme :

1. à la définition qui en est donnée selon une perspective d'"accompagnement" de l'action. Définition qui est, en un sens, moins ambitieuse que celles que proposent Viveret, Deleau ou le Club Cambon.

2. aux préoccupations dominantes chez les agents réformateurs de la haute fonction publique : "faire bouger" l'administration, responsabiliser les agents

37. On entend le mot "règle" au sens de "règlement" dans la terminologie weberienne : règles produites et codifiées par l'institution. Cependant, "même ce qu'il y a de plus codifié (...) a pour principe non des principes explicites, objectifs, donc eux-mêmes codifiés, mais des schèmes pratiques" [Bourdieu (P.), *Choses dites*, Ed. de Minuit, Paris, 1980, p. 95], ce qui revient à dire qu'une règle peut revêtir différentes formes de codification ou n'être pas codifiée (règle pratique, coutumière). Les normes qui fonctionnent plus sur un registre moral ont vocation, selon les individus qui s'en font les porteurs [voir Becker (H.-S.), *Outsiders, études de sociologie de la déviance*, Métailié, Paris, 1985 et en particulier "les entrepreneurs de morale", pp. 171-188] à être codifiées pour bénéficier de la force propre à la forme juridique et, de ce fait, à s'imposer comme allant de soi. Ici, l'évaluation opère sur ces deux registres : obligation juridique du respect de certaines procédures instituées : notation, entretien d'évaluation... et adhésion à un "esprit" particulier caractérisé par ce qui est appelé un comportement "novateur". L'essentiel étant pour les promoteurs de l'évaluation de faire accepter cet esprit novateur comme une règle pratique pour aboutir à ce qu'il soit considéré comme donné en tant que réalité, n'exigeant dès lors pas de vérification supplémentaire au-delà de sa simple existence [sur ce point, voir : Berger (P.), Luckmann (T.), *La construction sociale de la réalité*, Méridiens Klincksieck, Paris, 1989, p. 37]

38. Voir Elias (N.), *La civilisation des mœurs*, Calmann-Lévy, Paris, 1973. L'auto-contrôle répond à une forme de pression sociale (ici, valorisation, sous de multiples formes, de l'évaluation) qui se voit renforcée par des justifications de rationalité et de scientificité. Pour une description de ce type de justification, on peut se reporter au "monde industriel" décrit par Boltanski (L.) et Thévenot (L.), *De la justification, les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991, pp. 252-262.

administratifs, déceler les "blocages" et les "dysfonctionnements" qui entravent l'effort de modernisation.

Le paradoxe est que la "modernisation", étant indissociable de la "responsabilisation" des agents, inscrit des dispositifs d'évaluation au cœur des réformes mises en œuvre. Ici, l'évaluation devient un "outil" de la gestion de la modernisation, un élément de la politique elle-même en incitant en pratique à l'adoption d'attitudes "novatrices" (notation des agents, hiérarchisation des comportements, légitimation de certaines attitudes dans le travail). Ce qui a des conséquences importantes :

- ce sont les agents engagés dans la réforme qui sont incités à recourir constamment à des procédures d'évaluation.

- l'évaluation se distingue mal, par conséquent, des mécanismes d'incitation à la modernisation et à l'acquisition d'"attitudes modernisatrices" ou "novatrices".

- l'évaluation s'inscrit moins, de ce fait, dans une perspective de connaissance "scientifiquement exigeante" que dans une perspective d'action réformatrice.