

Sens et essence de l'évaluation d'agents publics le cas *Coopération*

Benjamin Benoit
MRM, Université de Perpignan

Hien Do
LIRSA, Conservatoire national des arts et métiers

*Le diamant du lexique français, c'est le substantif « sens ».
Condensé en une monosyllabe qui évoque un surgissement,
un avancement, ce mot polysémique cristallise en quelque sorte
les trois niveaux essentiels de notre existence
au sein de l'univers vivant : sensation, direction, signification.
(François Cheng)*

Stefi travaille chez *SEA*, l'un des dix plus importants groupes multinationaux mondiaux, en tant que manager au département des technologies et services de l'information. À ce titre, ses activités professionnelles font l'objet d'évaluations régulières et elle évalue également ses collaborateurs. Prenant la forme d'un cycle annuel, l'évaluation de l'ensemble des employés suit une procédure formalisée. Stefi démontre une forte compréhension des dispositifs locaux et globaux d'évaluation en vigueur chez *SEA*, qu'elle nous explique.

En début d'année, chacun reçoit le GPO (objectifs de performances) de son supérieur hiérarchique direct (n+1) puis rédige son GPO adapté aux objectifs généraux, qu'il finalise avec son n+1. Les performances individuelles sont mesurées l'année suivante à cette aune. Un entretien bilan de mi-parcours est réalisé en juin-juillet. Cette étape paraît importante pour Stefi car elle reçoit des commentaires (*feedback*) et peut développer un échange centré sur son travail avec la personne qui l'évalue directement.

Le troisième entretien se déroule en fin d'année selon le même schéma, si ce n'est qu'elle doit mettre en évidence ses 3 à 5 succès en termes d'atteinte d'objectifs et également souligner ses principales insatisfactions. Son n+1 renseignera alors des commentaires pour nourrir l'application en ligne du système de ressources humaines (*HR system*).

Stefi n'intervient pas directement en ce qui concerne la quatrième et dernière phase de la procédure d'évaluation individuelle annuelle. En effet, l'encadrement (*line managers*) se réunit pour une session de classement en établissant les relevés de

performances individuelles, qui doivent être justifiées et font l'objet d'une notation de 0,7 (très faible) à 1,4 (excellent). Stefi l'exprime en ces termes :

Il s'agit d'un processus consensuel entre vous et vos pairs [les autres responsables hiérarchiques] et le but de la session est de donner à tout le monde un facteur de performance individuelle. Ensuite, vous faites la moyenne du classement collectif qui se situe généralement autour de 1,0. C'est un système en cascade. Les line managers rapportent à leurs supérieurs hiérarchiques jusqu'au niveau du vice-président. Puis on utilise une formule de calcul en janvier, lorsque les résultats de l'entreprise sont annoncés, de telle sorte que vous obtenez le facteur de performance de l'entreprise qui est intégré dans le calcul des primes. Vous pouvez par exemple recevoir un bonus de plus de 20 % de votre salaire annuel.



Une fête sur la place de la Signoria à Florence, (série Les caprices), Jacques Callot (1617) [source Gallica.bnf.fr / BnF]

Elle ajoute qu'il est très rare de se voir attribuer une note de 0,7 et qu'elle n'a connu qu'un seul cas, qui s'est traduit par un départ de l'entreprise. Le processus est transparent et le dispositif GPO permet « de motiver les gens et de les responsabiliser vis-à-vis de leurs objectifs », au sein de leur équipe d'appartenance dont les performances, dit-elle, sont finalement très « interdépendantes ». Stefi est satisfaite de ses revenus financiers liés à la réalisation de son GPO et apparaît très engagée dans ce processus de coproduction des résultats.

Le cycle annuel en quatre étapes semble ainsi paré de plusieurs vertus et correspondre à la démarche qualité du modèle dit PDCA (*plan – do – check – act*). La planification au travers de la rédaction des objectifs, la mise en œuvre du travail qui fait l'objet

d'un bilan de mi-parcours, la vérification lors du troisième entretien qui se concrétise par le classement des employés en fonction de leur notation, et une dernière phase d'ajustements pour les calculs des primes. Ainsi, le dispositif semble tout entier dévolu à la recherche de performances tant collectives (organisationnelles) qu'individuelles dans une finalité avant tout financière ; cette finalité qui motive et entraîne des individus qui obtiennent une forte traduction monétaire de leur engagement.

S'interrogeant sur le sens de notre entretien, Stefi nous dit alors que ce dispositif d'évaluation individuelle et collective est tourné vers la récompense sonnante et réverbérante dans la mesure où *SEA* est une entreprise privée dont le moteur est le gain financier. Derechef, elle confie qu'il en serait autrement dans le cas d'une organisation ne recherchant pas prioritairement les bénéfices et, face à des chercheurs de la fonction publique française, elle pousse son questionnement quant à la situation des agents publics.

Les interrogations de Stefi sont légitimes et n'ont rien de béotien. Elle estime que *SEA* a un dispositif assez classique d'évaluation des individus tandis que les organisations publiques n'ont pas la même culture managériale que les entreprises privées ; elles n'ont pas non plus les mêmes visées, point besoin d'être savant pour s'en persuader. Pourtant, les organisations publiques – particulièrement dans les pays de l'OCDE – n'ont pas échappé aux appels de l'évaluation dans ses différentes dimensions. De quelle évaluation parlons-nous, *in fine* ? À quoi sert-elle ? Notre regard va se focaliser sur celle d'agents publics que nous sommes allés rencontrer.

Le chemin difficile du renouveau de l'évaluation en structures publiques

« Pour ce qui est des agents comme moi, à ma connaissance ils n'ont pas de lettre de mission qui précise ce qu'ils vont faire, en revanche ils ont des entretiens qui fixent les objectifs pour l'année à venir », répondait un agent public lorsque nous l'interrogeons sur les évaluations qui le concernaient.

En apparence, cette réponse aurait de quoi sembler anodine. En effet, le lecteur pourrait en retenir l'idée d'échanges (implicitement avec un supérieur hiérarchique) visant à fixer des objectifs pour l'action professionnelle. Il s'agit à première vue d'une question de bon sens, mais dont le sens initial pourrait être trompeur. Ces quelques mots prononcés par ce manager expérimenté de projets culturels nous interrogent : pourquoi et pour quoi mettre en place des entretiens pour fixer des objectifs à l'horizon d'une année ? Y aurait-il différentes procédures et différents statuts relatifs à une telle évaluation ? Puis, pour creuser cette thématique, on peut sans doute se demander dans quelle mesure ces objectifs ont été respectés.

En effet, l'affirmation de cet agent public prend son sens à la lumière de politiques publiques récemment mises en œuvre selon une démarche de nouvelle gestion publique (NGP) et conformément à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) promulguée en août 2001, puis déployée graduellement dans l'administration publique française à partir de 2006. « *La LOLF a eu la vertu d'explicitement une conception de la performance publique, et plus particulièrement celle de l'État que tous les dirigeants aimeraient voir fleurir : des objectifs de politique publique sont démocratiquement définis au sommet en même temps que les ressources pour les atteindre. Des indicateurs mesurent leur degré de réalisation et les coûts associés. Puis les objectifs descendent par gravité d'échelon en échelon dans la hiérarchie administrative, jusqu'aux objectifs individuels de chaque fonctionnaire* » (Brunetière, 2009). Le développement d'une culture du résultat au travers de la LOLF – et par conséquent de l'évaluation – dans l'administration apparaît naturellement indissociable de l'évaluation individuelle des agents.

Et pourtant, le chemin de l'évaluation de l'action publique française n'a rien d'un long fleuve tranquille, dans la mesure où « *la contrainte sur les finances publiques devra inciter notre pays à un effort sans précédent d'évaluation de ses dépenses* » (Migaud, 2013, p. 852).

Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes depuis 2010 et l'un des pères fondateurs de la LOLF, resitue cette dernière dans une démarche d'évaluation constante des politiques avec des passages en revue tous les trois ans (Migaud, 2013, p. 854), ce qui ne l'exempte pas d'exercer un regard critique (Eggrickx, 2012, p. 64). En effet, il plaide pour une « *installation durable de l'évaluation dans [les] pratiques* » (Migaud, 2013, p. 850) de conduite de l'action publique en affirmant le besoin des évaluations. Si l'on constate un essor des pratiques d'évaluation de l'action publique, que l'on peut qualifier de précurseur dans les années 1970, une certaine remise en cause de l'évaluation liée au semi-échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) s'est manifestée jusqu'à la fin du siècle dernier. En faveur d'un renouveau de l'évaluation, il s'appuie sur trois arguments.

Le premier renvoie au concept de redevabilité (*accountability*) qui est central dans l'essor du *New Public Management* (Hood, 1991 ; 1995), ou NGP pour la traduction que nous retenons en français. La redevabilité affirme les spécificités du management public, même si « *les administrations doivent s'inspirer des modes de gestion de l'entreprise privée afin de devenir efficaces* » (Calmette, 2006), et participe de la lutte

en faveur de la transparence et contre le favoritisme et la corruption (Hood, 1995, pp. 93-94 ; Lapsley, 2008, p. 81). En ce sens, Didier Migaud explique non seulement que la transparence dans l'utilisation des fonds publics est un souci démocratique mais encore que la Déclaration des droits de l'homme prévoit d'évaluer toute action publique (Migaud, 2013, p. 850). Sans entrer dans le débat portant sur le concept français de redevabilité eu égard à celui d'*accountability* dont la traduction est, selon Hervé Dumez (2008, p. 5), « *malaisée* », on rattache ce concept à la nécessité de rendre des comptes, ce qui renvoie à l'essence de la gestion et du « faire faire » (Girin, 1995), et à une « *situation [qui] comporte une dimension hiérarchique : c'est avec le supérieur que les objectifs de l'action ont été définis (ou ce dernier les a imposés) et c'est au supérieur que compte est rendu sur la manière dont l'action a été menée et les objectifs atteints ou non* » (Dumez, 2008, p. 4).

Le deuxième s'inscrit dans la recherche d'efficacité des finances publiques, dans la mesure où l'« *on ne gère bien que ce que l'on mesure* » (Berland *et al.*, 2008, p. 159). Selon Fouquet (2013, p. 835), le renouveau de l'évaluation des politiques s'inscrit dans le discours depuis peu – elle le date de la réforme constitutionnelle de 2008 – après une « *apparente éclipse* ». Cette raison que Migaud associe à l'impératif de qualité s'inscrit dans le principe d'amélioration continue de la démarche qualité que l'on retrouve, par exemple, avec le concept de *Kaizen* ou la roue de la qualité (roue de Deming) proposant un cycle en quatre temps qui permet d'aller de l'avant grâce à une étape d'évaluation (voir supra cas SEA).

Enfin, la complexité croissante des politiques publiques, liée au nombre sans cesse croissant des acteurs impliqués à différents niveaux, explique également pourquoi « *le recours à l'évaluation doit renouveler en profondeur les modes de conception et de conduite de l'action publique* » (Migaud, 2013, p. 850).

Fort de ce constat, « *un travail important d'évaluation doit être mené pour veiller à ce que les dispositifs atteignent bien leur cible et elle seule* », selon Migaud (2013, p. 852). Cela s'inscrit dans un projet d'évaluation de l'action publique avec la mise en pratique de la LOLF qui permet un changement de culture. Il s'agit de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats (Chatelain-Ponroy & Sponem, 2008, p. 25), avec « *une systématisation des procédures d'évaluation et la croyance qu'il est possible de mettre sous contrôle les organisations publiques sur la seule base d'un système d'indicateurs* » (Bessire & Fabre, 2014, introduction).

Pour exprimer les choses d'une façon plus simple, il apparaît que l'évaluation en matière de modernisation de l'action publique vise un triple objectif de transparence, de justification et d'efficacité d'actions conduites, non seulement dans un cadre de plus en plus complexe mais aussi dans un contexte de plus en plus contraint, particulièrement vu sous l'aspect financier. Cela étant dit, au-delà d'une analyse globale, que peut-il en être en termes de visions d'acteurs directement intéressés ?

Notre regard s'attache à un dispositif récent d'évaluation des agents d'une administration publique régaliennne que nous appelons *Coopération*. L'activité principale de cette organisation coordonnée depuis Paris consiste en la promotion des échanges culturels bilatéraux et multilatéraux et présente la particularité d'être réalisée hors de France au sein d'unités délocalisées dans la quasi-totalité des pays. Il n'est pas surprenant que, longtemps, la dimension gestionnaire y ait été réduite à simple expression, à savoir un exercice annuel de programmation budgétaire à partir des crédits de *Coopération* octroyés par l'administration centrale et dans le

cadre de la comptabilité publique. Sur fond de mise en place d'un nouveau contrôle de gestion dans un contexte lolfien de NGP et de problématique de la contrainte financière – enjeu que les agents publics ne peuvent occulter tant il leur est rappelé dans les moindres actes de la gestion quotidienne – *Coopération* a déployé une nouvelle procédure d'évaluation de ses agents. 38 entretiens auprès des personnels en poste en France et à l'étranger se sont centrés sur leur perception de l'évaluation dont ils sont l'objet afin d'en extraire le sens qu'ils donnent à cette évaluation.

Le sens de l'évaluation de FEVA, élément du dispositif de contrôle de gestion de Coopération

FEVA (Fiche d'évaluation annuelle) est un élément du dispositif de contrôle de gestion de *Coopération* progressivement formalisé et mis en place par ses services de ressources humaines à partir de l'année 2008. Cette procédure a été généralisée en 2010, aussi bien dans les unités délocalisées à l'étranger qu'à l'administration centrale ; conçue dans un souci d'amélioration continue, elle fait chaque année l'objet de modifications dans le cadre d'un dialogue social avec les représentants des employés et en commission consultative paritaire.

L'ensemble des agents expatriés (et un nombre croissant d'agents recrutés localement) y participent, conformément au cadre réglementaire précisé par le décret n°2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'application de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État. D'abord sous forme de formulaires à remplir, une application a été progressivement mise en ligne sur l'extranet de *Coopération*.

À l'instar de SEA, le cycle des évaluations individuelles des agents se déroule sur toute l'année en quatre phases. On retiendra que l'entretien professionnel doit être un moment privilégié d'échanges entre l'agent et son supérieur hiérarchique direct portant principalement sur :

- l'évaluation des objectifs fixés au cours du dernier entretien et la fixation d'objectifs pour l'année à venir. Le document FEVA d'une dizaine de pages intègre notamment la manière de servir, les acquis de l'expérience professionnelle, les besoins de formation et les perspectives d'évolution ; et pour les agents chargés de fonctions d'encadrement, la manière dont celles-ci sont exercées, ce que *Coopération* entend par « management » ;
- une phase de saisie de FEVA et d'actualisation de la fiche de poste ;
- un bilan de mi-parcours comportant le compte rendu de l'entretien complété par le supérieur hiérarchique direct et les principaux objectifs pour l'année à venir ; ce dispositif n'existait pas avant la mise en place de la LOLE, c'est-à-dire qu'il correspond à une évolution de la culture organisationnelle tournée vers les résultats alors que les agents culturels n'étaient jusqu'alors pas véritablement évalués, si ce n'est à travers une fiche agent annuelle sur laquelle le supérieur hiérarchique portait un avis, souvent bref ainsi que nous avons pu le vérifier en consultant d'anciens documents ;
- enfin, une phase de validations nécessite les signatures du n+1, de l'agent (ce dernier pouvant apporter des observations complémentaires) et le visa du directeur ou chef de service.

Sur cette base, la direction des ressources humaines est censée pouvoir prendre différents types de décision : des récompenses ou des sanctions (par exemple refus de nouvelle affectation à l'étranger ou terme mis aux fonctions de l'agent). De la sorte, la procédure d'évaluation individuelle des agents apparaîtrait comme un dispositif ayant une vocation unique pouvant influencer sur la carrière des individus.

Or, il ressort de façon unanime au cours des entretiens que nous avons réalisés que la perception des agents n'est pas celle d'un dispositif de récompenses-sanctions. Ils lui confèrent d'autres *significations* que la *sensation* évoquée en introduction par François Cheng et témoignent de la *direction* que leur évaluation procure, tant pour eux que pour l'organisation.

L'objectif de FEVA affiché par *Coopération* est celui d'un dispositif de récompenses (*reward system*) pour apprécier la manière de servir des agents ; l'intitulé de cet acronyme est d'ailleurs éloquent. Seulement, comme Stefi l'esquissait adroitement, quelles sont les récompenses envisageables pour les agents publics ? En effet, il faut considérer que si *Coopération* a mis en place un dispositif comparable dans l'esprit et la forme à celui de *SEA*, les ressorts ne peuvent en être identiques. Et cela à double titre.

Le premier concerne l'organisation elle-même. Si on effectue une comparaison entre une entreprise privée comme *SEA* et une organisation publique telle que *Coopération*, il est flagrant que cette dernière n'est pas en mesure de calculer chaque année son indice de performance : il faudrait effectivement inventer un tel indice (par exemple à partir de sa performance en termes de redevabilité et de modalités de conception et de conduite de l'action publique ?). En cela, le chantier apparaît vaste...

Le second titre fait écho au premier et met en lumière non seulement la question des rémunérations et, au travers elle, celle des primes basées sur la qualité du travail fourni par les agents (et par ricochet leurs performances), mais aussi leur réalité. Il n'existe pas de primes pour les agents de *Coopération*, d'autant plus que l'on ne peut considérer les indemnités de résidence à l'étranger (réservées aux seuls expatriés et dont les montants sont très variables) comme des primes.

En fait, s'agissant de la fonction publique, la « prime » peut consister en une progression de carrière plus rapide. Mais le contexte est très contraint, comme l'exprime un secrétaire général de l'un des plus importants postes de *Coopération* hors d'Europe :

On se retrouve à vendre une soupe qui n'est pas facile à vendre parce que quand vous allez expliquer "ah oui j'ai bien compris, ça fait trois ans que tu demandes d'avoir une progression d'un échelon, mais je t'explique tu fais partie des hauts salaires et j'ai en même temps une consigne qui me dit qu'il faut faire une progression d'échelon pour les petits salaires". Et on sait qu'on a droit à 4 ou 5 échelons pour [le poste] et on est 50 [agents], je les divise comment ?

Cette difficulté de mise en œuvre des récompenses individuelles se retrouve dans les paroles d'un agent comptable en Europe : « *Même si tu as une super note, en termes d'avancement même les plus mauvais en ont quelles que soient les performances. Ça ne sert pas à départager les meilleurs et les moins bons* ».

C'est ainsi que ce directeur en poste en Afrique n'hésite pas à dire : « *Je n'ai pas beaucoup d'illusions sur le fait que ça serve à la progression de carrière* ». Lui emboîtant le pas, un responsable administratif et financier estime pour sa part qu'« *aujourd'hui on a déconnecté le sucre du bâton : il n'y a plus de récompenses* ».

Il en est de même en ce qui concerne les sanctions : « *On ne risque pas grand-chose. Je risque mon envie* ».

Puisque ces avis dessinent la tendance générale des entretiens que nous avons réalisés, quelle est la finalité à donner aux évaluations individuelles des agents de *Coopération* ? Trois principales dimensions semblent s'imposer : la première qui

alerte sur d'éventuels dysfonctionnements, une deuxième qui vise à aider les agents à mieux travailler dans un esprit de dialogue social, puis une troisième qui agit sur les comportements selon un objectif de congruence au bénéfice de l'organisation.

L'essence de l'évaluation pour une organisation en marche

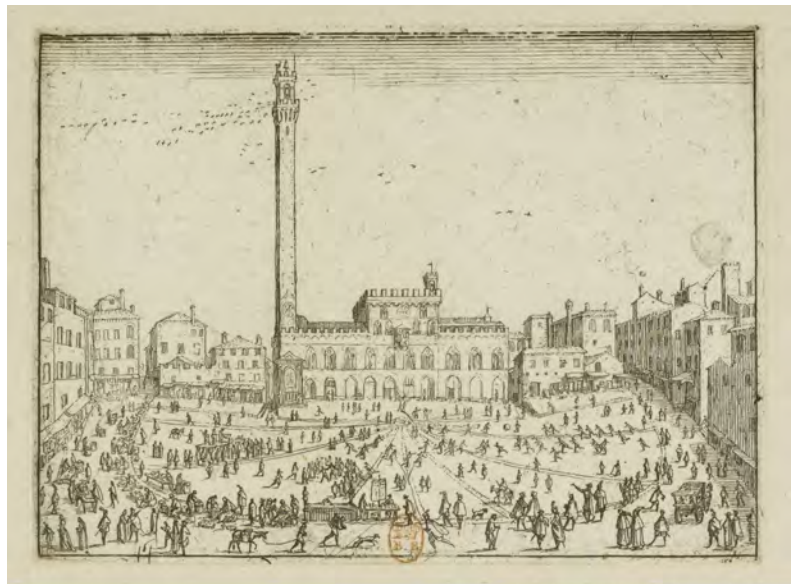
En premier lieu, s'interroger sur le véritable sens de l'évaluation invite à nuancer quelque peu les propos précédents. Au cours de notre recherche il est certes apparu que les agents de *Coopération* ne comptent pas sur FEVA pour leur avancement de carrière, et encore moins pour d'hypothétiques primes ; ils ne craignent pas non plus de fortes sanctions. Mais il ressort de notre analyse que le système de sanctions-récompenses n'est pas totalement inopérant bien que basé sur une non-transparence des usages de l'information produite par FEVA.

En effet, les répondants identifient deux types de récompenses, et leurs opposés comme sanctions. Il s'agit d'une part des renouvellements de contrats (les agents peuvent prétendre à un renouvellement de contrat sur le même poste et, au plus, un autre contrat consécutif pour une seconde affectation à l'étranger) et, d'autre part, de la mobilité fonctionnelle sur des fonctions plus prestigieuses et/ou hiérarchiquement plus élevées. Dans ces cas, le *reward system*, et plus largement les dispositifs d'évaluation des agents, peuvent agir comme un signal qui est activé en cas de dysfonctionnement, par exemple un comportement professionnel inadapté : « *Si on a mis un système d'alerte au bon endroit on va aller regarder le truc quand il y a un problème. Ça a un rôle de garde-fou, quand il y a un problème ça doit s'allumer* ».

Dans cet esprit, même si plusieurs agents nous ont confié manquer de visibilité quant à l'impact de FEVA au sujet d'une prochaine affectation alors que les services RH laissent entendre qu'ils en tiennent compte, il est patent que plusieurs éléments entrent en ligne de compte pour ce qui est des renouvellements de contrats et des nouvelles affectations géographiques et fonctionnelles. Ainsi cet agent répondant à un questionnaire sur l'influence de FEVA concernant le renouvellement de son contrat et qui explique que ses évaluations peuvent effectivement être prises en compte : « *Voilà, exactement. Moi je viens ici avec l'idée de rester quatre ans. J'aimerais autant que ça se passe bien pour que quand ça se décidera, c'est-à-dire au printemps prochain, les choses soient bien* ».

Observons que l'on retrouve ce rôle de garde-fou chez *SEA* lorsque le relevé des performances individuelles est faible (proche de 0,7). Cela active un PAP (plan d'amélioration des performances) qui conduit à un accompagnement individuel piloté par le département des ressources humaines et peut se traduire par un licenciement.

Chez *Coopération* ce dispositif garde-fou doit être considéré comme faisant partie d'éléments formant son assemblage de contrôle de gestion, FEVA constituant l'un de ses différents éléments. Cela semble très cohérent avec le profil des managers et employés de cette organisation qui sont appelés à déployer leur savoir-faire dans des environnements spécifiques et des contextes très diversifiés. C'est pourquoi



Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

*La petite place de Sienne,
Jacques Callot (1616-1617)
[source Gallica.bnf.fr / BnF]*

Coopération compte avant tout sur ses ressources humaines – davantage que sur des ressources financières en baisse constante – qui doivent travailler selon un principe organisationnel de forte mobilité géographique et fonctionnelle. Elle leur octroie une grande autonomie pour agir et sollicite leurs capacités d'adaptation et leurs compétences sectorielles. Il n'est donc point étonnant que FEVA constitue un dispositif garde-fou au sens des *boundary systems* de Simons :

[...] *boundary systems* do not specify positive ideals. Instead, they establish limits, based on defined business risks, to opportunity-seeking. Individuals in organizations are opportunity-seekers; that is, when presented with new information and situations, they search for ways to create value or overcome obstacles. It is impossible for managers, in all but the simplest organizations to know all the problems, solutions, and opportunities organizational participants face » (Simons, 1995, pp. 39-40).

L'auteur ajoute que de tels dispositifs permettent à l'organisation, à travers l'action de ses employés, d'atteindre une flexibilité maximum et de favoriser la créativité (Simons, 1995, p. 41). Ainsi, « *au niveau organisationnel, une fonction contrôle de gestion garde-fou permet de favoriser la liberté d'action des opérationnels dont la créativité et l'expertise technique sont les facteurs clé de succès pour l'ensemble de l'entreprise. En outre, la mobilité fonctionnelle encouragée dans ces organisations, sur le modèle de l'administration française, permet de former une élite dirigeante polyvalente et consciente de la complexité des problématiques* » (Lambert, 2010, pp. 435-436). De ce point de vue, les signaux envoyés en cas de dysfonctionnement par un FEVA dispositif garde-fou sont cohérents avec les besoins de *Coopération* pour exercer des activités d'expertise culturelle dans des environnements spécifiques sur tous les continents.

Un autre sens de l'évaluation individuelle des agents qui ressort de notre étude apparaît en ce qui concerne la fixation des objectifs. Comme dans le cas de SEA, FEVA a recours à la fixation d'objectifs qui nourrissent le dialogue avec la hiérarchie directe, et cela tout au long de l'année. Cette approche managériale pratique fait écho aux travaux conduits par Edwin Locke ; ils montrent que les employés sont motivés et davantage impliqués dans leur travail par des objectifs clairs et le dialogue (*feedback*) qui permet leur expression. Ainsi, les « nouveaux agents » de *Coopération* (qualificatif fréquent puisque les rotations des personnels expatriés sont, selon des rapports officiels, parmi les plus rapides de l'administration française avec une moyenne de trois années) utilisent les objectifs de leur prédécesseur puis les adaptent à partir de leur première année en poste. Ce travail d'évaluation et de fixation d'objectifs est imbriqué tant aux niveaux individuels que collectifs et joue un rôle pour intégrer des individus dans des activités de groupe.

Cette évaluation que nous qualifions d'intégrative et fédérative trouve des exemples concrets à deux niveaux. L'un lié aux objectifs, l'autre pour montrer comment l'exercice ponctuel d'évaluation des individus au travers d'un dispositif tel FEVA peut se décliner tout au long de l'année.

Un nouvel agent directeur d'un centre de dimension importante a reçu une lettre de mission quelques semaines après sa prise de fonction. Cette procédure encouragée par les services centraux n'est pas systématisée ; elle se fonde sur les évaluations du prédécesseur. Le répondant explique que cela lui a clairement fixé un cap et le guide dans son action. Ainsi, trois mois après son arrivée il lui a fallu présenter et défendre son projet d'établissement lors de la conférence budgétaire avec l'équipe de direction du pays de résidence : « *Ça a été la première phase d'évaluation. J'ai trouvé que c'était un super exercice. On y a passé trois heures* ».

Le deuxième niveau témoigne du fait que la procédure formalisée FEVA a des prolongements dans les relations quotidiennes au niveau de l'équipe de travail et confirme ainsi le caractère facilitateur et fédérateur de l'évaluation, comme l'exprime un manager en Asie :

l'évaluation des résultats, elle se fait dans le cadre du contrôle de gestion. Effectivement, le point d'orgue c'est la procédure FEVA où là on sait déjà bien avant la procédure FEVA là où on en est : tous les mercredis on a une réunion de service, tous les mois on a une réunion [directeurs, chefs de services et managers] où on voit, on suit les résultats, où on en est. Ça se fait, je dirais que c'est très régulier. Il n'y a pas un moment précis dans l'année. FEVA, du coup, ça se fait tout seul.

Si FEVA « peut se faire tout seul », il convient d'observer que l'aide au travail apportée par la fixation d'objectifs est également exprimée sous une autre forme par des répondants : une tendance forte se dessine pour souligner combien ils apprécient le dialogue et l'intérêt qui leur est porté à l'occasion de cet exercice d'évaluation intégrateur. Un chef de service a joliment qualifié cela de « construction des identités professionnelles », ajoutant que « *ça donne de la chair à ma mission : on a une responsabilité, il y a un contenu et on sait où on va* ».

On peut ainsi comprendre qu'un double mécanisme opère ; il y a motivation des agents au travers du processus de fixation d'objectifs qui permet d'intégrer les individus dans les équipes en les responsabilisant, par exemple au travers de la co-construction des objectifs. Nous pouvons faire nôtre cette remarque d'un directeur dans un pays d'Europe du Nord : « *il y a une responsabilisation de l'agent qui me semble primordiale. Un agent est vraiment performant lorsqu'il s'épanouit dans son boulot et ne peut s'épanouir dans son boulot que s'il en maîtrise le process* ».

Dans cet esprit, un sens fort à donner au processus d'évaluation est qu'il contribue à une meilleure maîtrise de l'action organisationnelle. L'organisation est en marche constante en mettant en tension l'activité des managers, activité qui, si elle n'était pas canalisée, irait dans de nombreuses directions mais pas nécessairement celles voulues.

Retour aux sources, le sens de la congruence

FEVA représente l'élément « évaluation individuelle des agents » parmi l'assemblage « contrôle de gestion » de *Coopération* et est apparu dans le sillage de sa mise en place. Un système classique d'évaluation du personnel en secteur privé de type *SEA* permet de déployer un dispositif de récompenses-sanction, notamment avec l'octroi de primes annuelles. Or, même si cela a été nuancé, il est clairement apparu que les récompenses pécuniaires sont illusoire chez *Coopération*, à l'instar d'autres organisations publiques. De façon paradoxale, ce système d'évaluation apparaît davantage utile à l'évaluateur qu'à l'évalué, si bien que l'essence de l'évaluation de cette organisation nous renvoie en fait à une compréhension plurielle, en l'occurrence aux sens de ce dispositif.

Ce dernier est à rapprocher de l'approche comportementaliste du contrôle de gestion qui présente un objectif de congruence, c'est-à-dire de convergence des buts organisationnels et de ceux des membres de l'organisation (Fiol, 1991). Un assemblage de contrôle de gestion conduit effectivement à interroger le comportement des employés car « *ce sont les individus qui font que des choses se passent dans les organisations* » (Merchant & Van der Stede, 2003, p. 7 ; Strauß & Zecher, 2013, p. 245) ; en effet, les dispositifs de contrôle seraient en quelque sorte superflus si les employés agissaient

toujours dans l'intérêt de l'organisation, d'où l'importance de la congruence. C'est ici le rôle de FEVA dans la mesure où *Coopération* est une organisation éminemment décentralisée et que, de la sorte, elle peut être questionnée, par exemple en termes de différenciation/intégration.

La recherche de congruence est alors à mettre en rapport avec la redevabilité attendue de *Coopération* et de ses agents. Vu de Paris, il peut sembler délicat de veiller à la fois à la conduite et aux actions d'agents opérant dans des postes en contrées souvent lointaines, autant que de les doter du meilleur accompagnement et d'instruments adaptés au service de la réussite de leur mission. La quête de congruence d'une organisation évoluant dans des environnements complexes et incertains ne peut

se limiter au recours à des techniques et des méthodes. Son projet est aussi « culturel », en l'occurrence celui du passage à une culture gestionnaire d'agents qui pendant des décennies ont su forger de solides expertises culturelles. Comment, dans ce sens, ne pas faire écho au vibrant hommage de Jean-Philippe Denis au professeur Henri Bouquin lorsqu'il écrit que « *le contrôle c'est une culture, pas une technique, et c'est d'essence paradoxale* » ■

Références

Berland Nicolas, Chevalier-Kuzla Catherine & Sponem Samuel (2008) "On ne gère bien que ce que l'on mesure" in Pezet Anne & Sponem Samuel [eds], *Petit bréviaire des idées reçues en management*, Paris, La Découverte, pp. 159-168.

- Bessire Dominique & Fabre Pascal (2014) "New public management et évaluation de la recherche publique : l'invention du 'produisant'", *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 17, n° 4, mis en ligne le 31 décembre 2014 : <http://fcs.revues.org/1554>.
- Brunetière Jean-René (2009) "À quoi sert l'évaluation de l'action publique ?", in Trosa Sylvie [ed] *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, pp. 203-220. Disponible en ligne sur <http://books.openedition.org/igpde/1300>.
- Calmette Jean-François (2006) "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique", *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 117, n° 1, pp. 43-55.
- Chatelain-Ponroy Stéphanie & Sponem Samuel (2008) "Comme l'entreprise l'État doit adopter une culture du résultat", in Pezet Anne & Sponem Samuel [eds], *Petit bréviaire des idées reçues en management*, Paris, La Découverte, pp. 257-267.
- Dumez Hervé (2008) "De l'obligation de rendre des comptes ou accountability", *Gérer et Comprendre*, n° 91 (mars), pp. 4-8.
- Eggrickx Ariel (2012) "Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF", *Management & Avenir*, vol. 54, n° 1, pp. 61-82.
- Fiol Michel (1991) *La convergence des buts dans l'entreprise*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris Dauphine.
- Fouquet Annie (2013) "L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses", *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 148, n° 4, pp. 835-847.
- Girin Jacques (1995) "Les agencements organisationnel", in Charue-Duboc Florence [ed], *Des savoirs en action, Contributions de la recherche en gestion*, Paris, L'Harmattan, pp. 233-279.



Source gallica.bnf.fr | Bibliothèque nationale de France

Vaisseau navigant auprès des rochers, Jacques Callot (1628-1629) [source Gallica.bnf.fr / BnF]

- Hood Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 6, n° 3, pp. 3-19.
- Hood Christopher (1995) "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, n° 2/3, pp. 93-109.
- Lambert Caroline (2005) *La fonction contrôle de gestion. Contribution à l'analyse de la place des services fonctionnels dans l'organisation*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris Dauphine.
- Lapsley Irvine (2008) "The NPM Agenda: Back to the Future", *Financial Accountability & Management*, vol. 24, n° 1, pp. 77-96.
- Merchant Kenneth A. & Van der Stede Wim A. (2007, 2nd ed.) *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Harlow (FT) Prentice Hall.
- Migaud Didier (2013) "Les cinq défis de l'évaluation", *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 148, n° 4, pp. 849-858.
- Simons Robert (1995) *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston (MA), Harvard Business School Press.
- Strauß Erik & Zecher Christina (2013) "Management Control Systems: a Review", *Journal of Management Control*, vol. 23, n° 4, pp. 233-268.