

Fonction publique : de la lente mort de la notation à l'institutionnalisation de l'entretien professionnel

Par Paul CROZET

IAE, CRIISEA (Université de Picardie Jules Verne)

Dans la fonction publique, l'évaluation individuelle peut paraître marginale, tout en étant le thème symptomatique de l'impossible réforme de l'administration : mettre plus de cinquante ans pour faire disparaître la notation alors que le système était dénoncé par beaucoup comme dépourvu d'intérêt ne semble pas augurer d'une grande capacité réformatrice.

Le droit évolue et officialise de nouvelles pratiques. La disparition de la notation et son remplacement par un entretien d'évaluation, puis la transformation de celui-ci en entretien professionnel renvoient à un bouleversement bien plus profond qu'un simple changement de terminologie. Cette recherche vise à décoder la signification du passage de l'expérimentation de l'entretien d'évaluation en dehors des règles de la fonction publique à la légitimation de l'entretien professionnel.

La difficulté à définir le concept de performance, les querelles nées de l'usage d'indicateurs chiffrés, les oppositions sociales et idéologiques ont conduit à structurer les dispositifs réglementaires et les premières expérimentations autour de la thématique du développement des compétences.

Introduction

L'entretien d'évaluation, « annuel », « de progrès », « de performance », « professionnel », selon la dénomination retenue, est présenté dans les manuels comme un outil de gestion mis au service du management des hommes. Ce dispositif de gestion et sa conception offrent un angle d'étude pertinent des forces et tensions qui structurent les politiques de gestion des ressources humaines, de leurs évolutions dans une organisation ou un secteur d'activité. Dans la fonction publique, le processus d'évaluation a longtemps été marqué par le caractère obligatoire de la notation administrative. Celle-ci disparaît à titre expérimental en 2007, puis définitivement – sauf dérogations prévues par les textes – le 1^{er} janvier 2016. Elle est remplacée par l'entretien d'évaluation, puis par l'entretien professionnel, outil traditionnel des politiques de gestion des ressources humaines dans l'entreprise. S'ouvre alors une phase d'expérimentation et de généralisation de son usage dans les organisations publiques. Même si leurs concepteurs pensent que les outils de gestion vont être mis en œuvre

conformément à leurs intentions premières, le nouvel outil ne s'impose pas naturellement. Les fonctionnaires ne sont pas des bureaucrates dociles.

Notre recherche vise à analyser les transformations en cours et donc à décoder la signification du passage de l'expérimentation de l'entretien d'évaluation en dehors des règles de la fonction publique à la légitimation de l'entretien professionnel. Cette contribution tente de mettre en lumière les apports et les carences des pratiques mises en œuvre. Elle vise à dévoiler le sens des lentes évolutions juridiques et managériales en cours.

L'analyse du processus de transformation des outils d'appréciation permet de montrer comment la réforme s'impose dans l'histoire de la fonction publique, nourrie par le rejet de la notation et portée par un *new public management* à la française. L'évolution du cadre institutionnel suggère l'émergence de nouvelles pratiques. S'appuyant sur des enquêtes de terrain, notre analyse du processus de changement interne révèle les ambiguïtés des objectifs poursuivis et la complexité de la phase de mise en œuvre des nouveaux outils.

Méthodologie de la recherche

Cet article s'appuie sur un long processus de recueil et d'analyse de données. Menée sur une longue période, la recherche s'appuie sur les méthodes d'investigation d'un chercheur épousant différents statuts et revendiquant une proximité avec le terrain. Cette démarche traduit des choix méthodologiques assumés en faveur d'une approche qualitative (BECKER, 2002 ; DUMEZ, 2013 ; GLASER et STRAUSS, 1967 ; MILES et HUBERMAN, 1994).

Les dispositifs qui nourrissent la réflexion sont disséminés sur une longue période.

Période	Fonctions	Missions/Actions	Terrains	Méthodes
1990-1993	DRH	Mise en place de la notation	CT1 Mairie ville de 19 000 habitants	Participation observante
1993-1998	DGA	Mise en place de l'entretien d'évaluation en complément de la notation	CT2 Mairie ville de 24 000 habitants	Participation observante
1999-2013	Enseignant-chercheur Formateur- intervenant	Formation, Formation action, Études de cas	Secteur territorial et hospitalier	Recherche intervention
2013-2015	Enseignant-chercheur	Encadrement d'un alternant dont la mission consiste en la mise en place des entretiens professionnels et des entretiens semi-directifs	CT3 Mairie ville de 20 000 habitants	Observation non participante
		Conduite d'entretiens semi-directifs auprès des membres de la DRH	CT2 Mairie ville de 24 000 habitants	Entretiens semi-directifs

Tableau 1 : Les méthodes d'investigation.

Une connaissance intime du terrain peut être source de nombreux biais. S'il est impossible de prétendre tous les éviter, la prise de distance qu'offre une approche diachronique et la multiplicité des positionnements adoptés (ceux d'acteur intervenant, d'observateur participant, d'observateur non participant, de formateur, d'évaluateur, d'évalué) permettent d'en déjouer les principaux.

Les acteurs possèdent une intelligence des situations et des organisations inaccessible à celui qui n'établit pas avec eux une relation de proximité. Si, au départ, le chercheur ne maîtrise pas les savoirs opérationnels, il a vocation à les comprendre et à les englober dans des approches théoriques qui restituent toute la richesse du savoir originel. Pour y parvenir, l'observation (participante ou non), qui a pris la forme d'une participation observante (SOULE, 2007) dans mes deux premiers terrains d'observation (CT1 et CT2), est le moyen que j'ai privilégié.

La transformation des outils d'appréciation au cœur de la modernisation de la fonction publique : le cadre institutionnel

Le passage de la notation administrative à l'entretien professionnel s'inscrit dans un moment particulier de l'histoire administrative que nous retracerons ici à grands traits.

New public management à la française et innovation en matière de gestion

Depuis le début des années 1990, le *new public management* a profondément modifié la conception de l'État et de sa gestion dans les pays de l'OCDE. Peter Doeringer (1996), cité par Maya Bacache-Beauvallet (2016, p. 13), précise les quatre axes de transformation dont il est porteur :

- l'externalisation de la production,

- le *downsizing*,
- la décentralisation,
- et la recherche d'une efficacité interne accrue des services publics.

La France ne reste pas à l'écart de ce mouvement, mais, contrairement aux pays anglo-saxons marqués par les politiques de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan, la réforme y est progressive. Le poids de l'État et les réactions syndicales et sociales de défense des services publics font de la modernisation de la gestion publique « à la française » une version *soft* du *new public management*.

Marquée par une volonté de réforme de la fonction publique sans bouleversement juridique ou social majeur, la modernisation de l'administration française s'opère par grappes d'innovations *via* l'adoption de nouveaux outils de gestion.

Ces derniers, technologie invisible (BERRY, 1983), ne sont pas neutres. Ils sont des vecteurs potentiels d'apprentissage (DAVID, 1998 ; GRIMAND, 2006, 2012 ; HATCHUEL et WEIL, 1992 ; MOISDON, 1997 ; OIRY, 2011 ; VAUJANY, 2006). Introduits dans le secteur public, ils sont porteurs d'une philosophie managériale. En matière de gestion des ressources humaines, plutôt que de mettre en œuvre un « grand soir statutaire » – espéré ou redouté – les promoteurs de la modernisation (BEZÈS, 2009) adoptent une stratégie de contournement de l'obstacle. Plutôt que de faire évoluer le statut, ils veulent changer les représentations et les comportements des fonctionnaires. Ils espèrent qu'ainsi préparés, les agents publics accepteront de futures évolutions statutaires majeures.

Les transformations du système d'appréciation des fonctionnaires s'inscrivent dans ce cadre. L'entretien d'évaluation, puis professionnel, est pensé comme un vecteur de renouvellement des pratiques de gestion des ressources humaines, clé d'entrée du management. Notamment parce qu'étant importé du privé, il apparaît simple dans sa conception.

Dans le secteur public comme dans le secteur privé, les manuels de management décrivent un outil qui consiste, pour l'agent et son supérieur hiérarchique, en un entretien semi-directif dont le contenu est retranscrit dans un document de synthèse. L'échange reprend les lignes directrices fournies par un guide de l'évaluateur et, plus rarement, par un guide de l'agent évalué. Le substrat technique de l'outil est réduit à peu de chose : dans une première approche, il semble d'une maîtrise aisée.

Il est aussi présenté comme un outil mis au service de la transparence et de l'équité : transparence dans les processus d'évaluation, équité dans les choix à opérer dans la gestion des carrières.

En raison de ses qualités supposées, l'outil est saturé d'objectifs ; cet excès de visées est dénoncé par Cadin, Guérin et Pigeyre (2003). La liste des bénéfices attendus s'allonge, au point de transformer un outil de management en panacée réenchantant la relation à l'emploi.

L'entretien d'évaluation ou professionnel ne se réduit pourtant pas à sa caricature.

La simplicité, trompeuse, s'explique par le fait que c'est un entretien qui est placé au cœur du dispositif. Puisque la dimension formelle du processus est réduite à un échange entre un supérieur hiérarchique et un salarié, s'appuyant sur des supports écrits, l'on en déduit que la maîtrise de l'outil ne présente pas de problème particulier.

Ce faisant, on passe sous silence la redoutable complexité d'une conceptualisation de l'évaluation (DEJOURS, 2003, 2012) et les difficultés des praticiens à la mettre en œuvre.

Si ces éléments sont ignorés, c'est probablement en raison du caractère incontestable des objectifs affichés : dans un univers où règne la passion de l'égalité, voire la pression de l'égalitarisme, on espère que le nouveau dispositif permettra de récompenser les meilleurs.

Au début des années 2000, la notion de performance (BEZÈS, 2005) s'impose avec son lot d'indicateurs, y compris en matière de gestion des ressources humaines (ABRAHAM et BRILLET, 2011 ; CHANUT et ROJOT, 2012) : l'évaluation est censée la mesurer et la récompenser.

Si la notation est décrédibilisée, l'entretien d'évaluation, par contraste est, quant à lui, idéalisé. Il est saturé d'objectifs pour répondre aux besoins de dialogue dans la gestion quotidienne des services et de mise sous tension de l'organisation et des hommes.

Il est promu vecteur du renouvellement du management public des ressources humaines. Censé contribuer à la performance publique, le changement se diffuse par isomorphisme organisationnel (DIMAGGIO et POWELL, 1983). Il se matérialise par une évolution des règles administratives.

Un changement de dispositif juridique nourri par le rejet de la notation

Le passage de la notation à l'entretien professionnel est d'abord un changement de norme juridique, changement fondamental parce que le droit modèle les comportements managériaux.

La notation a longtemps été l'unique moyen d'évaluer la valeur professionnelle des agents dans la fonction publique. Depuis son introduction dans la sphère publique en 1946 jusqu'à sa disparition définitive en 2016, elle a peu évolué.

La fiche de notation comporte deux mentions obligatoires :

- une appréciation d'ordre général exprimant la valeur professionnelle de l'agent ;
- une note chiffrée allant de 0 à 20.

Ce dispositif très encadré (précision des critères d'appréciation, indication des voies de recours, existence d'une jurisprudence abondante) est resté globalement le même jusqu'au début des années 2000.

Les textes vont alors lentement évoluer pour, sauf cas particulier, se traduire au plus tard le 1^{er} janvier 2016 par la disparition de la notation comme outil d'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent au bénéfice d'un entretien professionnel⁽¹⁾. Les velléités de changement reposent sur le discrédit de la notation. Elle fait l'objet de critiques virulentes. Moquée pour ses dérives inflationnistes, son caractère infantilisant, sa dimension bureaucratique, la notation paraît une survivance d'un temps passé. Elle demeure toutefois bien vivace, puisqu'elle subsistera de très nombreuses années encore.

⁽¹⁾ La définition précise est donnée par l'article 3 du décret n°2010-88 du 28 octobre 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation des fonctionnaires d'État. L'article 3 du décret n°2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif aux conditions générales de l'appréciation des fonctionnaires territoriaux reprend ces termes de manière similaire.

Si le système est maintenu, c'est notamment parce que la majorité des représentants des organisations syndicales est attachée à la notation, celle-ci étant placée au cœur de la cogestion des carrières. Gage d'égalité, elle préviendrait les dérives du « fait du prince ».

La parution du rapport du Comité d'enquête sur le coût et les rendements des services publics de 2001 (Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, 2001) est le facteur déclencheur de la réforme. Il est y noté que plus de la moitié des fonctionnaires de l'État ne sont pas régis par les dispositions du décret n°59-308 du 14 février 1959 relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires. Et ce, notamment, en raison de l'existence d'initiatives managériales en marge de la légalité qui, lorsque le juge administratif en est saisi, sont déclarées illégales.



Photo © Jon Berkeley/IKON IMAGES/PHOTONONSTOP

« Large Businessman measuring small businessman. »

« Moquée pour ses dérives inflationnistes, son caractère infantilisant, sa dimension bureaucratique, la notation paraît une survivance d'un temps passé. »

Et lorsque la notation s'applique selon les règles, alors les constats formulés par les rapporteurs sont sans appel :

- les objectifs initiaux de la procédure de notation ne sont pas atteints ; la note chiffrée ne traduit pas fidèlement la valeur professionnelle des agents :

« *Dans une administration centrale, 92 % des agents, tous niveaux confondus, ont une note supérieure à 19 et 59 % une note égale à 20.* » (Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, 2001, p. 5),

- l'appréciation d'ordre général a progressivement perdu de son utilité :

« *Cette appréciation est souvent rédigée dans un style convenu qui laisse une grande place au non-dit et aux sous-entendus. La sincérité lui fait défaut, au point d'être inexploitable pour orienter la carrière des intéressés. (...) Ces pratiques encouragent, de surcroît, le développement de stratégies de contournement qui consistent pour les gestionnaires à recourir à des procédures informelles d'évaluation (fiches d'évaluation unilatérales, non communiquées à l'agent, courriers ou échanges informels « rectifiant », le cas échéant, le contenu de la fiche de notation communiquée au fonctionnaire)* » (Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, 2001, p. 7).

« *Sur le plan qualitatif, la procédure de fixation de la note chiffrée et de l'appréciation générale traduit trop souvent des comportements marqués par le manque de courage ou de sincérité des notateurs. À quoi bon, en effet, affronter les fonctionnaires mal notés ou s'engager dans une procédure de recours en notation devant la CAP, dont l'issue est incertaine. Le souci de préserver une certaine paix sociale est une préoccupation forte des gestionnaires de personnels, ceux-ci ne souhaitant pas engager le fer sur des cas individuels qui ne présentent pas un enjeu suffisant* » (Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, 2001, p. 8).

- la procédure est devenue inefficace :

« *La note n'est plus une aide à la décision en matière de promotion de grade ou de corps, de rémunération, de procédure disciplinaire ou de mobilité des fonctionnaires* » (Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, 2001, p. 8).

Ces jugements sans appel portent leurs fruits. La décision est prise : la notation sera abandonnée. La publication du décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État constitue la première étape de cette mort programmée. Mais si dans l'histoire compliquée de la notation administrative, ce rapport ne reste pas sans effet, il ne le doit pas à ses seuls mérites. Promue par les plaidoyers des élites administratives et des consultants, la réforme s'enracine alors dans un terreau favorable nourri par des expérimentations nombreuses, notamment dans le secteur de l'administration territoriale.

L'expérimentation d'un nouvel outil de gestion, l'entretien d'évaluation

Avant 2002, la mise en place de l'entretien d'évaluation s'opérait soit par transgression (avec l'abandon de la procédure obligatoire), soit par expérimentation (avec l'introduction de l'entretien comme fondement du processus d'évaluation et le maintien de la notation pour satisfaire aux obligations légales).

Après 2002, l'entretien acquiert de manière progressive une force juridique.

Le changement s'impose peu à peu dans les organisations. Les esprits évoluent... tout comme le droit. Il n'y a pas passage d'un outil – la notation – à un autre – l'entretien professionnel – par publication d'un décret ou d'un arrêté : différentes étapes ponctuent la réforme. La parution du rapport « L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État » (Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, 2007) s'inscrit dans ce cadre. Y est dressé un bilan, à la suite de l'adoption du décret n°2002-682 qui autorisait l'expérimentation de l'entretien d'évaluation.

Fin 2005, un peu plus d'un tiers de l'effectif des fonctionnaires de l'État est concerné par le nouveau dispositif. Le bilan de l'expérimentation est très mitigé : les effets positifs liés à l'instauration d'un dialogue sont contrebalancés par la lourdeur découlant de la coexistence des deux dispositifs. Le risque d'une instauration de rotations automatiques de réduction d'ancienneté pour préserver la paix sociale dans les services entre en contradiction avec les objectifs initiaux des rédacteurs du décret de 2002. De plus, les auteurs constatent une augmentation du nombre de recours administratifs et contentieux, et des réticences de la part d'une majorité des organisations syndicales. Les jugements sans concession débouchent sur la préconisation d'un abandon définitif de la notation au profit d'un entretien *professionnel* et non plus *d'évaluation*.

La loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique entérine ces recommandations : l'entretien professionnel se substitue à la notation pour apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires. Le décret n°2007-1365 du 17 septembre 2007 définit ce nouveau dispositif. Avec un décalage dans le temps, les mêmes dispositions sont adoptées dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Au passage, l'entretien « d'évaluation » devient « professionnel » sans que l'évolution terminologique soit explicitée, et encore moins assumée.

Les années 2007-2012 ouvrent la possibilité d'expérimenter légalement l'entretien professionnel, celui-ci se substituant à la notation. Cette dernière est définitivement abandonnée en 2012 dans la fonction publique d'État, puis en 2015 au sein de la fonction publique territoriale. Tel n'est pas – encore ? – le cas pour la fonction publique hospitalière. Hormis quelques exceptions, l'entretien professionnel devient le régime de droit commun en matière d'outil d'évaluation...

Pour les promoteurs de la réforme, le résultat est un succès. Un changement incrémental a été préféré à une révolution juridique. Le droit permet ainsi de repérer des ruptures qui délimitent un avant et un après. L'année 2002 marque le début de la légitimation juridique de l'entretien et l'année 2007 signe l'abandon programmé de la notation. Mais la chronologie de la transformation est plus complexe à établir. La réforme s'inscrit en effet dans un processus itératif essais/erreurs/corrections. Le législateur, cela est suffisamment rare pour mériter d'être signalé, prévoit des phases d'expérimentation et d'évaluation. De même, les dispositifs entrent en vigueur de manière échelonnée dans les trois fonctions publiques (voir le Tableau 2 ci-après).

Ainsi, la notation disparaît au terme d'un lent cheminement qui ouvre pour les fonctionnaires une phase d'expérimentation, puis d'appropriation d'un nouvel outil de gestion des ressources humaines, l'entretien professionnel.

On pourrait se contenter de signaler les différences et les similitudes formelles entre la notation et l'entretien professionnel, l'une comme l'autre se voyant assigner l'objectif d'apprécier la valeur professionnelle de l'agent. Toutefois, en réduisant le voyage au simple passage d'un point A à un point B, on occulterait l'essentiel de ce qui se joue dans cette transformation marquée par la complexité de la gestion statutaire, par les mutations des corpus théoriques et idéologiques qui inspirent les pratiques managériales et par la confrontation d'intérêts catégoriels et sociaux antagonistes.

Il convient donc de faire porter notre regard sur les processus du changement interne aux organisations. Que s'est-il joué derrière les évolutions juridiques ? Qu'est-ce qui se cache derrière le changement de terminologie ? Comment les premières innovations se diffusent-elles au sein des administrations publiques et comment la réforme se déploie-t-elle ? Quels en sont les effets ?

Un processus de transformation juridique à connotation managériale – Les pratiques organisationnelles

L'analyse des transformations est d'autant plus complexe que les pratiques managériales sont évolutives et changeantes. Des termes semblables peuvent renvoyer à des réalités proches : l'entretien sera qualifié d'« entretien », d'« entretien annuel », d'« entretien professionnel », d'« entretien d'évaluation ». Un même

terme peut aussi renvoyer à des usages très différents d'une collectivité à l'autre. L'entretien d'évaluation sera conçu à titre presque exclusif comme un moment de dialogue ou sera centré sur la mesure de la performance.

Dans une même collectivité, au gré des alternances politiques et des changements d'équipe de direction, les méthodes seront revues, des outils introduits, d'autres abandonnés, d'autres redécouverts. Par exemple, en CT2, l'entretien annuel fut instauré par mes soins pour améliorer des relations sociales dégradées et instiller une culture managériale dans une organisation qui en était dépourvue. La greffe ne prit pas : deux alternances politiques plus tard en 2015, le dispositif insuffisamment ancré dans les pratiques était oublié. Nommée depuis peu, la DRH ignorait tout de l'expérimentation et avait remis le projet en chantier, mais, cette fois, pour se conformer au droit.

Si les pratiques s'affranchissent des segmentations temporelles strictes, elles permettent de repérer certaines grandes tendances. Plusieurs ruptures chronologiques ont ainsi pu être repérées. La période des années 1990 est celle de l'expérimentation managériale en dehors du droit. Ensuite, la suppression de la notation paraît inéluctable, avec pour corollaire l'intégration de l'entretien dans le droit de la fonction publique.

Les années 1990 : l'entretien comme innovation managériale, entre espoirs et scepticisme

Durant les années 1990, l'entretien se diffuse dans les organisations publiques en dehors du cadre réglementaire, ce qui entraîne des conséquences organisationnelles importantes (voir le Tableau 3 de la page suivante).

Pour rendre compte de l'évolution des pratiques organisationnelles sur la période concernée, les développements qui suivent s'appuient sur deux sources principales :

- 1) l'observation participante dans deux collectivités territoriales sous forme de participation observante (SOULÉ, 2007), en l'occurrence, l'utilisation d'un rôle existant – professionnel des ressources humaines – pour engager une recherche sur un terrain familier,
- 2) les résultats d'une recherche conduite à cette époque qui incluait une enquête par voie de questionnaires et d'entretiens semi-directifs.

	Périodes			
	Avant 2002	2002-2007	2007-2012	Après 2012 (2015)
Caractéristiques de la transition	Innovation par transgression ou expérimentation managériale	Expérimentation réglementaire dérogatoire	Expérimentation réglementaire généralisée	Abandon de la notation et généralisation de l'entretien professionnel (hors fonction publique hospitalière)

Tableau 2 : Les étapes de la transformation du processus d'évaluation (passage de la notation à l'entretien professionnel).

Typologie	Caractéristiques	Dispositif centré sur	Risques/ Différences
Innovation par transgression.	Abandon de la notation. Mise en place d'un entretien d'évaluation.	- le dialogue. - l'animation des équipes. - la récompense du mérite.	Illégalité de l'abandon de la notation. Difficultés à définir des critères d'évaluation.
Expérimentation managériale.	Maintien de la notation. Mise en place d'un entretien d'évaluation.	- le dialogue. - l'animation des équipes. - la récompense du mérite.	Lourdeur des procédures. Problème d'articulation entre les deux dispositifs. Faible légitimité de l'entretien d'évaluation. Dispositif peu pérenne.

Tableau 3 : Les étapes du passage de la notation à l'entretien professionnel et l'innovation managériale avant 2002.

L'observation participante

En CT1, en qualité de directeur des ressources humaines (1989-1993) de la mairie d'une commune de 19 000 habitants. À mon arrivée, aucun système d'évaluation n'existait, la notation ayant été abandonnée depuis très longtemps. Sous mon impulsion, la notation fut réintroduite dans l'organisation comme une obligation réglementaire pour assurer la sécurité juridique des actes administratifs de gestion des carrières qui, à défaut, en auraient été dépourvus. Y fut associé un entretien d'évaluation qualifié d'« annuel » et présenté comme un outil de dialogue.

En CT2, en qualité de directeur des ressources humaines, puis de directeur général adjoint (1993-1998) de la mairie d'une commune de 24 000 habitants.

La notation était pratiquée : les agents se voyaient remettre une fiche de note qu'ils devaient signer sans que cela soit l'occasion d'une discussion. Espérant améliorer des relations sociales assez tendues, la direction générale mit en place sous mon impulsion des entretiens d'évaluation en complément de la notation.

Une enquête par voie de questionnaire

Pour évaluer la diffusion des nouvelles pratiques d'évaluation (CROZET, 1997), un questionnaire fut soumis en 1995 à des directeurs des ressources humaines travaillant dans les administrations de villes de 20 000 à 80 000 habitants (population totale : 340, répondants : 137, taux de réponse : 40,29 %). Le tableau ci-contre retrace la diffusion des outils de GRH sur la période. Dans les années 1990, des cadres territoriaux se comportent en hérauts de la modernisation des ressources humaines, en hussards noirs des méthodes et de l'idéologie managériales, via l'implantation par grappes de nouveaux outils de gestion. Massive sur cette période, la transformation du processus d'évaluation touche une collectivité sur deux.

Outil de gestion	En 1989 (%)	En 1995 (%)
Un bilan social	17	53
Un plan de formation	29	74
Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	2	19
Un journal de communication interne	22	68
Une nouvelle procédure d'évaluation/ notation	8	58
Un système d'intéressement du personnel	1	26

Tableau 4 : Existence des outils de gestion en 1989 et 1995 dans les mairies de communes de 20 000 à 80 000 habitants) (CROZET, 1997, p. 217).

À cette occasion, les pratiques d'évaluation furent analysées (existence de la notation, d'un entretien, impact des outils d'évaluation sur la gestion statutaire) via les réponses aux questions ouvertes portant sur la notation : « Si le personnel n'est ni noté ni évalué, qu'est-ce qui, selon vous, explique cette situation ? Si les deux procédures coexistent, quelle est, selon vous, celle qui correspond le mieux aux besoins de la gestion du personnel ? Pourquoi ? », etc.

Des données recueillies via, d'une part, l'observation participante et, d'autre part, les réponses aux questionnaires, il ressort que pour les cadres et les agents, les principales vertus reconnues à l'entretien d'évaluation découlent du dialogue. Celui-ci contribue à assouplir les relations hiérarchiques dans les organisations.

De même, l'entretien apparaît comme un outil privilégié de collecte des besoins de formation. Dans les deux collectivités territoriales, la première (et principale) conséquence de la rénovation des systèmes d'évaluation fut la réactivation de la politique de formation grâce une meilleure analyse des besoins. Cela a permis de sortir

d'une logique de catalogue qui présidait à l'élaboration du plan de formation : la parution de la liste des stages du CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) était trop souvent l'élément déclencheur de la demande de formation des agents... les plus motivés et souvent les mieux formés. L'entretien permet de faire émerger des besoins qui, sans cela, ne seraient pas exprimés. L'entretien permet aussi d'aborder les souhaits d'évolution de carrière ou les projets personnels des agents. Il permet ainsi d'évoquer les différentes dimensions de la gestion des ressources humaines. De fait, l'entretien donne sens et contenu à la thématique de la fonction RH partagée. Pour que cela soit effectivement le cas, il faut toutefois que le processus d'évaluation soit organisé, que l'évaluateur dispose des informations de base sur les processus RH et que la synthèse des entretiens soit exploitée, et ses préconisations suivies d'effets. Ainsi, des motifs de satisfaction existent.

Toutefois, derrière l'attrait de la nouveauté, les observations du DRH que j'étais, tout comme le contenu des entretiens qui étaient conduits, amènent à faire preuve de plus de scepticisme quant à la réelle portée du changement. Par exemple, la lecture des comptes rendus des entretiens d'évaluation est assez frustrante, les commentaires sont assez peu opérationnels, les notations élevées laissent place à autant d'évaluations flatteuses.

Plus fondamentalement, les nouveaux dispositifs d'évaluation n'ont pas remis en cause les règles et les pratiques statutaires. Ils ne le pouvaient d'ailleurs pas : derrière les discours sur l'équité, les logiques fondamentales de la gestion des carrières et des grades n'ont pas changé. Le changement a peu d'impact sur les règles de co-gestion des carrières dans l'espace politico-administratif.

À titre d'exemple, organiser pendant une dizaine d'années les réunions de préparation des commissions administratives paritaires, en CT1 et CT2, réunions au cours desquelles sont choisis les noms des futurs promus, permet d'analyser la manière dont est établie la liste des promouvables, liste soumise aux membres de la commission administrative. Les notes et les évaluations sont loin d'être les seuls critères pris en compte : la participation observante contribue à dévoiler des mécanismes qui autrement resteraient cachés.

Elle permet d'observer :

- comment chaque chef de service tente de défendre ses propres candidats à une promotion de carrière, des luttes d'influence qu'arbitrent les élus du personnel en choisissant entre les candidats et donc entre les chefs de service ;
- comment sont alors imposés aux cadres administratifs d'autres noms que les élus ont eux-mêmes choisis en fonction d'objectifs souvent cachés dont on pressent qu'ils relèvent d'une logique autre qu'administrative ;
- comment est élaborée une seconde liste plus longue qui sera dévoilée en réunion plénière de la commission administrative paritaire, pour un examen au cas par cas. Peuvent y figurer des noms d'agents dont la

promotion est de nature à faciliter la négociation avec les représentants des organisations syndicales ;

- comment, une fois la séance levée, l'élu vous avoue qu'il est conscient d'avoir imposé la promotion de X qui n'était peut-être pas le plus méritant, mais qui était « le fils de », « la fille de », « le père de », « la mère de », « chasseur » ou « écologiste », « militant de gauche » ou « de droite », « président d'une association de football » ou « de rugby », qu'importe... et « qu'il ne pouvait faire autrement » ;
- comment les choix définitifs des promus sont légitimés par le discours officiel et la mise en avant de critères parfois forgés pour la circonstance ;
- comment s'expriment les réactions officielles et, plus important, officieuses, à la suite des nominations.

Sont ainsi mises en lumière les querelles de rationalité qui sont au cœur de la gestion des carrières publiques, logique occultée dans les discours institutionnels.

Pour avoir partagé mes impressions avec d'autres cadres publics, il me semble qu'il ne s'agit pas du dévoiement isolé d'une collectivité, mais bien du fonctionnement courant (voire logique) des organisations publiques territoriales, marquées par une dyarchie politico-administrative (DION, 1986) : en leur sein se conjuguent rationalité administrative et rationalité politique. Pour l'élu, la gestion et la rationalité qui lui est attachée sont un moyen, non une fin. En cas de conflit, selon le principe démocratique, c'est la rationalité politique qui s'impose.

Le dialogue qu'apporte l'entretien est bénéfique, mais il ne suffit pas à refonder les pratiques de GRH, notamment parce que l'entretien n'a pas de valeur juridique en tant qu'outil managérial. L'abandon de la notation est illégal. L'innovation s'opère soit par transgression, soit par ajout d'un nouvel outil dépourvu de légitimité juridique. Dans ces conditions, il est extrêmement difficile de définir une nouvelle procédure et de nouveaux critères d'évaluation.

Au tournant des années 2000, la donne change.

Les années 2000, la réforme en marche : la phase d'expérimentation

La phase d'expérimentation des nouveaux processus d'évaluation mérite d'y prêter attention. Elle comporte deux phases : l'une avant 2007, l'autre après (voir le Tableau 5 de la page suivante).

Le législateur préconise d'expérimenter l'entretien avec – puis sans – maintien de la notation pour permettre l'introduction de ce nouvel outil de gestion dans les meilleures conditions.

Les modalités d'expérimentation sont susceptibles de varier de manière importante selon les organisations.

Tout d'abord, avant l'expérimentation, les pratiques de notation et d'évaluation dans les organisations ne sont pas toutes les mêmes. Par exemple, avant que l'entretien professionnel ne devienne obligatoire dans la collectivité CT3, diverses pratiques d'évaluation coexistaient. La notation sans entretien était le cas le plus fréquent.

Période	Typologie	Caractéristiques	Dispositif centré sur	Risques/ Différences
2002-2007	Expérimentation réglementaire dérogatoire.	Maintien de la notation. Introduction d'un entretien dans le droit de la fonction publique.	Récompense du mérite.	Lourdeur des procédures. Risque de dérive bureaucratique.
2007-2012	Expérimentation réglementaire généralisée.	Abandon progressif de la notation.	Gestion des parcours professionnels. Développement des compétences. Récompense du mérite.	Liens à opérer avec la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Risque de dérive bureaucratique.

Tableau 5 : Les étapes du passage de la notation à l'entretien professionnel : phase d'expérimentation (2002-2012).

Elle était précédée d'un entretien dans un service où la responsable, ayant déjà pratiqué l'entretien d'évaluation dans une autre collectivité, refusait de noter sans qu'un dialogue ait été instauré. Il y a absence de notation lorsque ne répondent pas aux injonctions de la direction générale des cadres désabusés par la procédure et/ou débordés par les multiples tâches qu'ils ont à remplir et qu'ils estiment prioritaires par rapport au rituel de la notation administrative.

Ensuite, toutes les organisations n'ont pas utilisé la faculté d'expérimenter le nouveau dispositif avant sa généralisation.

En cas d'essai, le périmètre de l'expérimentation peut varier. Cette dernière peut concerner tous les agents, ou seulement quelques cadres sur la base du volontariat (cas CT2) et/ou certains secteurs, ou certaines catégories.

De plus, l'entrée dans le dispositif peut être plus ou moins progressive.

D'autres paramètres sont à prendre en compte comme l'existence ou non :

- d'une démarche, plus ou moins participative, de conduite du projet ou de conception de supports,
- d'une formation préalable des évaluateurs,
- de supports remis aux évaluateurs, voire parfois aux évalués (guides, circulaires, harmonisation des formulaires, etc.).

Dans la collectivité CT3, sous l'autorité du directeur des ressources humaines, la mise en place de l'entretien professionnel constitue une des missions principales confiées à un apprenti en master ressources humaines pendant les deux années de son contrat. Des actions sont conduites dans trois directions :

1) La préparation des acteurs évaluateurs est opérée *via* des formations et celles des évalués *via* des actions d'information et de communication autour du projet.

2) Une négociation sur les nouvelles modalités d'évaluation est menée par la direction avec les cadres et les organisations syndicales.

3) La construction des outils et des référentiels donne lieu à de multiples propositions avant d'aboutir aux documents finaux.

Il convient de définir des outils et des processus. À cet égard, la situation dans les services déconcentrés de l'État est très différente de celle des collectivités territoriales. Dans un cas, les procédures, les supports et les guides d'entretien sont imposés ; dans l'autre, ils sont construits en interne.

Dans la fonction publique d'État, l'entretien professionnel est implanté de manière bureaucratique. À titre d'illustration, une mission d'accompagnement des cadres conçue par la direction des ressources humaines d'un service déconcentré de l'État m'avait été proposée pour juguler la grogne de l'encadrement face à la lourdeur de la procédure d'évaluation. Il m'était apparu enrichissant, certes sur le seul plan intellectuel, d'en négocier les termes pour finalement refuser de la conduire, la jugeant inutile puisqu'aucune latitude ne pouvait être accordée aux cadres évaluateurs. Ceux-ci devaient remplir une grille imposée par une circulaire si indigeste qu'elle aurait découragé les meilleures volontés.

Dans les collectivités territoriales, les professionnels de la fonction RH sont, eux, incités à investir dans la formalisation de l'outil, aidés en cela par le CNFPT, par les centres de gestion et par des consultants externes.

La demande récurrente de lier la grille d'évaluation aux compétences qu'exigent les métiers s'exprime alors. À ce titre, les évaluateurs sont en demande de référentiels plus précis, adaptés à chaque cas particulier. Et, paradoxalement, dans le même temps, ils revendiquent une plus grande marge de manœuvre dans le processus d'évaluation et une procédure moins bureaucratique..., mais cependant très formalisée. Ce faisant, on retirerait à l'outil ce qui fait son attrait, à savoir sa simplicité. (IENTILE-YALENIOS et ROGER, 2010). Or, comme l'a très justement montré IENTILE-YALENIOS (2006, p. 3) : « *Si la formalisation de l'entretien et de l'appréciation est censée garantir équité et transparence pour les appréciés, elle reste vécue*

comme contraignante pour les managers, et difficilement exploitable pour les services ressources humaines ».

Dans la fonction publique d'État ou dans la fonction publique territoriale, le risque d'un excès de formalisation est accentué par la diversité des métiers, par des raffinements conceptuels dont les élites administratives sont friandes et par l'absence d'un véritable contrôle de gestion qui simplifierait et légitimerait les jugements portés. Si l'on veut prendre en compte tous les cas particuliers, les supports mis à disposition seront totalement indigestes. L'évaluateur serait alors – si ce n'était pas déjà le cas – enfermé dans une procédure complexe sans marge de manœuvre sur la conduite du processus et encore moins sur les suites à donner en termes de gestion de carrière.

Lorsque cela est possible, il est préférable de simplifier. Par exemple, en CT3, après le bilan 2015, il a été décidé que la grille des compétences passerait de 10 à 4 critères (qualités professionnelles et techniques, engagement professionnel, qualités relationnelles, qualités managériales).

Surtout, il est nécessaire de clarifier la démarche, et donc, d'aborder de front la question centrale : celle du contenu de l'entretien (ou plus exactement de son ou de ses objectif(s)), ce que le législateur n'a pas fait. Cela est indispensable dès lors que l'entretien professionnel devient le dispositif d'évaluation de droit commun.

L'entretien professionnel, dispositif d'évaluation de droit commun depuis 2012 (2015)

Avec la généralisation de l'entretien professionnel s'ouvre une phase où la réforme actée dans les textes évoluera soit en un changement de pure forme soit en une transformation de fond. La réussite ou l'échec de la réforme se joue ainsi dans la phase de mise en œuvre de l'outil, une phase d'appropriation trop souvent négligée.

Grimand (2012) montre que l'appropriation peut être conçue comme étant vectrice de rationalisation de la décision et de l'action managériale (perspective rationnelle et instrumentale), comme le résultat du jeu des acteurs (perspective sociopolitique), comme un processus d'apprentissage (perspective cognitive), ou comme un processus de construction du sens (perspective symbolique).

Les premiers bilans que l'on peut tirer de la mise en œuvre de la réforme s'appuient sur l'exploitation des données fournies par la phase d'observation (deux années d'observation discontinuée et d'entretiens) en CT3, et par l'analyse des entretiens menés en CT2 auprès de membres d'une direction des ressources humaines. Ces résultats parcellaires (la mise en place de l'outil est trop récente pour que les constats soient définitifs, les entretiens ne concernant que deux collectivités) sont mis en perspective avec ceux d'autres études scientifiques.

Alors que la réforme avait été précédée d'une phase d'expérimentation, au moment où s'ouvre la phase

de mise en œuvre, les personnes interrogées expriment un sentiment de relative impréparation en CT3, impression partagée par la DRH en CT2. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer.

Paradoxalement, dans le secteur territorial (alors que le décret ne fait que reprendre le contenu du dispositif retenu pour la fonction publique d'État), le décret n°2014-1526 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux n'est publié que le 16 décembre 2014 pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 (il ne s'appliquera qu'aux évaluations afférentes aux activités postérieures à cette date). Jusqu'à la fin de la phase d'expérimentation, il y a donc eu des incertitudes sur la nature précise du changement à venir.

Les acteurs, dans la CT3, s'estiment peu ou mal préparés. Les efforts de communication de la direction ne semblent pas avoir porté leurs fruits. Plus que par une défaillance du processus mis en place, ce sentiment d'impréparation est nourri par une difficulté de positionnement des évalués et des évaluateurs, les objectifs réels de l'entretien professionnel ne leur apparaissant pas très clairs – même si l'incitation au dialogue est mise au crédit de la réforme. Ce dialogue spécifique s'éloigne de celui qui, au quotidien, est noué à l'occasion de la coordination du travail : « *C'est plutôt bien de parler du service en général* » (extrait entretien, CT3). L'entretien professionnel invite le fonctionnaire à se projeter dans l'avenir, démarche prospective qui concerne aussi le pilotage du service.

Enfin, l'entretien peut être l'occasion de mettre en exergue la valeur ajoutée du service rendu – par l'agent et le service – pour asseoir la légitimité du service public, notion fondatrice du management public (BURLAUD et LAUFER, 1980), autrefois *a priori* acquise, aujourd'hui *a priori* déniée.

Interrogés sur le passage de l'« entretien d'évaluation » à l'« entretien professionnel », les agents ont noté l'évolution terminologique, mais sans y attacher d'importance : « *C'est la même chose* ». Plus surprenant, à part l'existence d'un entretien, des agents ont du mal à voir la différence véritable avec la procédure de notation :

« *Je ne vois pas trop la différence. Bien sûr, il y aura un entretien, mais est-ce que cela va vraiment changer quelque chose ? Je ne vois pas très bien à quoi cela va servir...* » (agent de service, DRH, CT3).

Il faut préciser que le changement n'a pas été explicité... N'ayant pas été expliqué, il serait de pure forme.

De plus, dans le secteur privé, l'entretien professionnel exclut l'évaluation des performances individuelles. Or, dans les organisations publiques, un outil portant le même nom contribue à la fois à la gestion des parcours professionnels et à l'évaluation individuelle. Cette double vocation rend complexes sa conception et sa mise en œuvre.

Dès lors, les premiers constats ne sont pas à la hauteur des ambitions des promoteurs de la réforme.

On retrouve dans le discours des acteurs ayant expérimenté l'entretien professionnel les sources d'insatisfaction classiques mentionnées dans la littérature. Les travaux menés aux États-Unis (LONGENECKER et GOFF, 1992 ; LONGENECKER et NYKODYM, 1996 ; LONGENECKER, 1997) et, en France, par Galambaud (1983, 2002), par Defélix (2001) et par lentile-Yalenios et Roger (2010) soulignent les risques de désillusion liés à la mise en œuvre des dispositifs d'évaluation professionnelle.

L'entretien professionnel s'avère peu capable d'être à la fois un outil mis au service de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et une méthode d'évaluation des performances.

Les évaluateurs ne savent pas véritablement quelle suite sera donnée aux comptes rendus d'entretien et/ou aux propositions formulées. Des interrogations se font jour sur la possibilité de relier entretiens professionnels, gestion statutaire et gestion de ressources humaines. Comment les synthèses des entretiens seront-elles utilisées au sein des commissions administratives paritaires ? L'appréciation littéraire émanant de nombreux chefs de service affectés dans des organisations et dans des structures diverses ne peut être étalonnée à l'instar d'un chiffre résultant d'une notation. Et ce d'autant plus que l'examen des comptes rendus d'entretien en CT3 montre des propos souvent laudateurs, voire dithyrambiques. Dès lors, l'ancienneté risque de prévaloir comme critère discriminant dans les choix à opérer entre agents.

Les agents que nous avons interrogés ont eux aussi exprimé des doutes sur l'impact du passage de la notation à l'évaluation sur la gestion de leur carrière (avancement dans le grade, promotion à un grade supérieur...).

De plus, si l'entretien doit inciter à rompre avec une perception du fonctionnement du service réduit à la gestion du quotidien pour réfléchir sur les missions et les projets de l'organisation et sur les objectifs individuels ou collectifs qui en découlent, cela ne va pas de soi. Ainsi, en CT3, plusieurs agents interrogés soulignent que la notion d'objectif leur pose problème. Pour eux, il appartient aux élus et non aux cadres de fixer les objectifs, notamment collectifs.

Ainsi, une forme de déception s'exprime lors des entretiens. Elle est alimentée par la lourdeur et la complexité d'une pratique chronophage, qui inciteraient à ne pas réaliser ces entretiens s'ils n'étaient obligatoires.

Parmi les principales difficultés figure le fait que les cadres interrogés ont du mal à définir la performance, qu'ils sont circonspects sur la possibilité de la mesurer et, plus encore, de la lier à la rétribution individuelle. Certes, le concept de performance revêt une dimension rhétorique et symbolique au cœur du management public, qui est un management par le verbe. Son utilisation s'inscrit dans le discours de mise en valeur de la gestion publique. La culture de la performance et de sa mesure que le *new public management* a voulu instaurer au cœur des administrations s'y est

propagée *via* l'évaluation. Les objectifs sont une chose, la réalité peut être différente. Le DRH en CT2 exprime son scepticisme en ces termes : « *On sait bien ce qu'est une bonne secrétaire, de là à le prouver...* ». La performance reste une référence, un objectif, et non une donnée qu'il faudrait traquer *via* la mesure.

À trop vouloir agir en ce sens, le contrôle prend le pas sur l'action. Les excès du *reporting* constatés dans les entreprises transforment dans le service public les fonctionnaires en des comptables alignant des bâtons ou jonglant avec des formules de calcul pour valoriser leurs contributions, comme l'ont montré des travaux scientifiques réalisés dans des secteurs ou dans des domaines diversifiés : la rémunération à la performance (SAINT-ONGE et BUISSON, 2012), les gardes à vue (GIBERT et BENZERFAALILAT, 2012), l'Inspection du Travail (SZARLEJ et TIANO, 2013), les services publics de santé et l'assurance maladie (TABUTEAU, 2012), la fonction publique territoriale (CROIZE-POURCELET, 2015)

Centrer l'entretien professionnel sur la seule appréciation de la valeur professionnelle conduit à une impasse. Sa mesure, contestée, n'a pas un poids suffisant pour remettre en cause les équilibres politiques et sociaux. Elle constitue une sorte d'étendard symbolique, certes utile, mais pas un guide opérationnel pour l'action.

Dès lors est ressenti un besoin de clarification entre les deux référentiels sous-jacents à la réforme qui l'ont alternativement inspirée, l'un centré sur la performance, l'autre sur le modèle de la compétence.

Le dispositif semble tiraillé entre l'évaluation des performances et le développement des compétences. Si la thématique de la récompense du mérite n'est pas abandonnée, ce sont les thématiques de la gestion des compétences, de la construction des parcours professionnels et de l'employabilité qui sont mises en avant (voir le Tableau 6 de la page suivante).

Ce phénomène peut être expliqué. Remplaçant la notation, le dispositif ne pouvait ignorer l'appréciation de la valeur professionnelle des agents. De plus, la volonté de rapprocher gestion publique et gestion privée a incité le législateur à reprendre l'expression « entretien professionnel », utilisée dans la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale (article L.6315-1 du Code du travail).

Il y a donc eu un glissement sémantique. Aujourd'hui, ce glissement impose une clarification des objectifs assignés à la réforme et de ses référentiels sous-jacents, entre évaluation des performances et gestion des compétences (voir le Tableau 7 de la page suivante).

Orienter les pratiques de ressources humaines autour de la gestion des compétences offre l'opportunité de favoriser l'émergence d'une logique « métier » complémentaire à la gestion des grades. « *Il faut insuffler cette culture de métiers* », selon les termes de la DRH en CT2.

En effet, dans les administrations publiques, la gestion des carrières est d'abord celle des grades et des

Période	Typologie	Caractéristique	Dispositif centré sur	Risques/Différences
2012 (2015)	Généralisation de l'entretien professionnel, outil unique d'évaluation.	Abandon de la notation.	<ul style="list-style-type: none"> - La gestion des parcours professionnels. - Le développement des compétences. - La récompense du mérite. 	<ul style="list-style-type: none"> - Décalage temporel entre les trois fonctions publiques (la fonction publique hospitalière n'est pas concernée pour l'instant). Liens à opérer avec la GPEC et les autres dimensions de la GRH. Risque de dérive bureaucratique.

Tableau 6 : Les étapes du passage de la notation à l'entretien professionnel : phase de généralisation.

Concept clé	Procédure	Outils	Contraintes
Performance	Entretien d'évaluation	Grille d'évaluation Indicateurs Rémunération à la performance	Absence d'indicateur fiable Querelle sur les indicateurs Faiblesse du contrôle Démarche aculturelle
Compétences	Entretien professionnel	Référentiel métier, GPEC, Objectifs Évaluation et développement des compétences	GPEC embryonnaire Logique de grade et non de métiers

Tableau 7 : Les référentiels sous-jacents à la réforme de l'évaluation individuelle des agents publics.

échelons : la GRH y est restée longtemps cantonnée à l'administration du statut. Fonctionnaires et directeurs du personnel raisonnaient en termes de corps, de grades et d'échelons. Plus récemment, les concepts modernisés de la GRH y demeuraient abstraits et éloignés du quotidien des fonctionnaires.

S'il est centré sur l'exercice du métier, l'entretien professionnel revêt une dimension plus concrète.

De plus, un fonctionnaire « lambda » se définit comme un agent technique ou comme un rédacteur, tout en ayant une identité professionnelle d'électricien ou de gestionnaire des marchés publics. Cette identité professionnelle, assez facile à réactiver, renvoie au métier.

La démarche évaluative peut être acceptée si elle s'appuie sur l'analyse des compétences professionnelles et si elle s'ancre dans les pratiques professionnelles des agents. Elle est reliée au métier, une réalité beaucoup plus concrète pour les agents que la notion de performance.

Les cadres interrogés indiquent que l'approche « compétence » et que les réflexions autour des parcours professionnels ouvrent des perspectives pour la gestion des ressources humaines. Pour les agents, le contenu du métier est plus familier que le concept abstrait de « performance ».

Pour les cadres comme pour les agents, l'approche par les compétences ouvre des perspectives plus opérationnelles que ne le fait la mesure de la performance. Elle implique des changements majeurs, tant statutaires que sociaux.

Conclusion

La recherche que nous avons menée permet de comprendre la complexité et la lenteur des processus en cours en matière d'évaluation des agents publics. Elle témoigne des évolutions du management public des ressources humaines et des tensions qui le structurent. Elle enrichit la connaissance des pratiques organisationnelles dans la fonction publique.

L'analyse des méthodes d'évaluation des fonctionnaires dévoile certaines caractéristiques d'une modernisation « à la française » de la fonction publique.

Sur une période de trente ans, le droit évolue et prend acte de l'introduction de nouvelles pratiques en les officialisant et, ce faisant, légitime les innovations sans que soient toujours clarifiés les objectifs des nouveaux outils et sans que la question du lien réel ou supposé avec les outils de gestion des ressources humaines soit abordée.

La disparition de la notation et son remplacement par un entretien, la transformation de l'entretien d'évaluation en entretien professionnel renvoient à un bouleversement plus profond qu'un simple changement de terminologie.

Le fait de récompenser les meilleurs pouvait, *a priori*, rassembler, mais la mise en œuvre concrète d'intentions louables s'est révélée décevante. La difficulté à définir la performance publique, les querelles nées de l'usage des indicateurs, les oppositions sociales et idéologiques ont conduit à moins mettre en avant la notion de performance. Ce concept et sa quête, très

prégnants dans les années 2000, sont – sans être abandonnés – supplantés aujourd'hui par la thématique du développement des compétences.

Alors que la réforme de l'évaluation pourrait préfigurer l'adoption d'une approche « métier » dans la fonction publique, il faut poursuivre la réflexion pour savoir si les effets envisagés, espérés ou redoutés, seront au rendez-vous des pratiques professionnelles.

Entre le renouveau du dialogue hiérarchique, les stimulantes perspectives de liens établis entre les entretiens professionnels, la gestion des compétences, la gestion des carrières et des grades et les risques de dérives bureaucratiques, où, en définitive, se situera le curseur ?

Bibliographie

ABRAHAM (J.) & BRILLET (F.), « LOLF : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH », *Politiques et Management Public*, vol 26/2, 2011, pp. 15-30.

BACACHE-BEAUVALLET (M.), « Où va le management public ? Réformes de l'État et gestion de l'emploi public », *Positions*, Terra Nova, 2016.

BECKER (H. S.), *Les Ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 2002.

BERRY (M.) (dir.), *Une technologie invisible ? : l'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Centre de recherche en gestion, Paris, Centre de recherche en gestion, 1983.

BEZES (P.), « Le Renouveau du contrôle des bureaucraties », *Informations sociales* 126(6), 2005, pp. 26-37.

BEZES (P.), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

BURLAUD (A.) & LAUFER (R.), *Management public : gestion et légitimité*, Paris, Dalloz, 1980.

CADIN (L.), GUÉRIN (F.) & PIGEYRE (F.), *Gestion des ressources humaines : pratiques et éléments de théorie*, 2^e édition, Paris, Dunod, 2003.

CHANUT (V.) & ROJOT (J.), « Réinventer l'évaluation. Les nouvelles règles du jeu RH dans une administration publique », *Management & Avenir*, n°49(9), 2012, pp. 195-222.

COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES COÛTS ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS, *L'Évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État*, La Documentation Française, 2007.

COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES COÛTS ET LES RENDEMENTS DES SERVICES PUBLICS, *La Notation et l'évaluation des agents dans l'administration*, La Documentation Française, 2001.

CROIZÉ-POURCELET (V.), « Les agents publics doivent-ils être évalués sur leur performance ? », Wikiterritorial, 2015.

CROZET (P.), *Management communal et gestion des ressources humaines dans les villes moyennes*, thèse de doctorat, France, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 1997, 778 p.

DAVID (A.), « Outils de gestion et dynamique du changement », *Economics Papers from University Paris Dauphine*, 123456789/12567, Paris Dauphine University, 1998.

DEFÉLIX (C.), « Les systèmes d'appréciation sont-ils voués à l'échec ? Un regard longitudinal », *Revue française de GRH* 40, 2001, pp. 17-36.

DIMAGGIO (P.) & POWELL (W.), "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 1983, pp. 14-160.

DION (S.), *La Politisation des mairies*, Économica, 1986.

DOERINGER (P.), KABOOLIAN (L.) & WATKINS (M.), "Beyond the Merit Model: New Directions at Federal Workplace?", in BELMAN (D.), GUNDERSON (M.) & HYATT (D.) (dir.), *Public Sector Employment in a time of transition*, Industrial Relations Research Association, University of Wisconsin, Madison, 1996.

DUMEZ (H.), *Méthodologie de la recherche qualitative. Les 10 questions clés de la démarche compréhensive*, Paris, Vuibert, 2013.

GALAMBAUD (B.), *Des hommes à gérer : direction du personnel et gestion des ressources humaines*, Paris, Entreprise Moderne d'Édition, 1983.

GALAMBAUD (B.), *Si la GRH était de la gestion*, Paris, Éditions Liaisons, 2002.

GIBERT (P.) & BENZERFA ALILAT (M.), « Débat public et jeux sur les indicateurs. L'exemple du "taux d'élucidation" et du "nombre de gardes à vue" », *Management international* 16(3), 2012, pp. 118-138.

GLASER (B.) & STRAUSS (A.), *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*, Transaction Publishers, 1967.

GRIMAND (A.) (dir.), *L'Appropriation des outils de gestion: vers de nouvelles perspectives théoriques ?*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2006.

GRIMAND (A.), « L'Appropriation des outils de gestion et ses effets sur les dynamiques organisationnelles : le cas du déploiement d'un référentiel des emplois et des compétences », *Management & Avenir* 54(4), 2012, pp. 237-257.

HATCHUEL (A.) & WEIL (B.), *L'Expert et le système*, Paris, Économica, 1992.

IENTILE-YALENIOS (J.), « Formalisation et équité dans les systèmes d'appréciation du personnel », 2006. <https://pdfs.semanticscholar.org/f930/a6a40233f3790e3e96de10705730c90e066e.pdf>

IENTILE-YALENIOS (J.) & ROGER (A.), « Quoi de neuf dans les systèmes d'appréciation du personnel ? », communication au 21^e congrès de l'AGRH « Nouveaux

comportements, nouvelle GRH ? », novembre 2010, Saint-Malo, France.

LONGENECKER (C. O.) & GOFF (S. J.), "Performance Appraisal Effectiveness: A Matter of Perspective", *SAM Advanced Management Journal* (07497075) 57(2), 1992, p. 17.

LONGENECKER (C. O.) & NYKODYM (N.), "Public Sector Performance Appraisal Effectiveness: A Case Study", *Public Personnel Management* 25(2), 1996, pp. 151-164.

LONGENECKER (C. O.), "Why managerial performance appraisals are ineffective : Causes and lessons", *Career Development International* 2/5, 1997, pp. 212-218.

MILES (M. B.) & HUBERMAN (A. M.), *Analyse des données qualitatives*, De Boeck Supérieur, 1994.

MOISDON (J.-C.) (dir.), *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris, Éditions Seli Arslan, 1997.

OIRY (E.), « Usages imprévus et dynamique des instruments de gestion. Réflexions à partir du cas d'un instrument de gestion des compétences », *Management international* 15(2), 2011, pp. 11-22.

SOULÉ (B.), « Observation participante et participation observante : usages et justifications de la participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives* 27(1), 2007, pp. 127-140.

SAINT-ONGE (S.) & BUISSON (M.-L.), « La Rémunération au mérite dans le secteur public : bilan des connaissances et avenues de recherche », *Management international* 16(3), 2012, pp. 75-91.

SZARLEJ (M.) & TIANO (V.), « Conflits de valeurs dans une inspection du travail en mutation », *Droit social* 2, 2013, pp. 164-176.

TABUTEAU (D.), « Les Services publics de santé et d'assurance maladie entre repli et renouveau », *Service public et santé*, Paris, Éditions de Santé – Presses de Sciences Po, 2012, pp. 7-27.

De VAUJANY (F.-X.), « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage », *Management & Avenir* 9(3), 2006, pp. 109-126.