

Identification des formes et pratiques paradoxales dans le management d'un outil de gestion RH d'une administration publique

Jean-Bernard NATIVEL
IAE de LIMOGES
3, av F. Mitterrand 87031 LIMOGES CEDEX
jbnativel@gmail.com

Résumé : le tournant que connaissent les organisations publiques depuis une vingtaine d'années à travers l'instauration d'un nouveau management public (N.P.M. en anglais) a profondément modifié leur mode de gestion dont la recherche d'efficacité et d'efficacités sont les principaux vecteurs. Par ailleurs, un certain nombre de réformes administratives et comptables ont accompagné un vaste processus de modernisation inévitable.

L'objectif de cet article consiste à étudier au sein d'une administration publique singulière, la Banque de France, la nature des formes et des pratiques paradoxales exercées par le management à travers un outil de gestion récent : l'entretien annuel d'évaluation par l'appréciation de la performance individuelle des cadres intermédiaires. Cet article se concentre sur l'identification de paradoxes et de surprises. Les paradoxes sont classiquement définis dans les dictionnaires comme "*des contradictions apparentes qui sont capables d'être résolues ou comprises*". C'est l'approche suivie par Robert Quinn et Kim Cameron (1988) dans une enquête bien connue des paradoxes organisationnels. Mais le but de cette recherche, est aussi d'élargir l'approche des paradoxes dans l'administration publique, au plan des résultats et les développements inattendus, involontaires ou volontaires en regard des croyances et des représentations.

Pour ce faire, le cadre théorique que nous avons mobilisé prend appui sur la théorie des systèmes paradoxaux (Peters et Waterman, 1982), la théorie du paradoxe et le processus du N.P.M. (Hood, 1991 ; Dunleavy et Hood, 1994).

Notre cadre méthodologique s'est appuyé sur un positionnement épistémologique orienté vers une démarche qualitative, exploratoire et interprétativiste. A cet égard, nous avons conduit 50 entretiens semi-directifs auprès de cadres et personnels de bureaux exerçant des fonctions au Siège et dans six succursales.

Les principaux résultats auxquels nous sommes parvenus attestent de la persistance de paradoxes sur plusieurs plans qui tiennent principalement à l'émergence d'une philosophie gestionnaire d'un établissement public industriel et commercial dont le mode managérial oscille entre une tradition bureaucratique séculaire et des impératifs d'une gestion axée sur les résultats (Mazouz, 2008). Cette situation d'inconfort interroge l'organisation sur ses choix, méthodes, formes et pratiques, bref sur la notion même de management "public" à une époque où l'exigence de clarté conceptuelle est plus que jamais de mise. Ainsi, l'étude des formes et des pratiques des deux outils de gestion nous révèle d'une part, la persistance de paradoxes liée à la mise en place et la gestion de ces outils destinés à mesurer la performance et la productivité, d'autre part, la création/apparition de situations professionnelles ambivalentes.

Mots-clés : paradoxe, théorie des systèmes paradoxaux, management public, institution.

Introduction :

Le XX^{ème} siècle tient en trois mots : *New Public Management (NPM)*. Que l'on ait considéré le NPM comme un phénomène universel ou simplement comme une tendance propre aux États anglo-saxons, qu'il ait été perçu comme un développement positif ou négatif, il a constitué la référence à l'aune de laquelle toutes les autres réformes de la gestion publique ont été jaugées et évaluées. En tout état de cause, que les réformes soient considérées comme participant du NPM ou non, elles ont été particulièrement nombreuses (Pollitt, Bouckaert, 2000). Plusieurs auteurs estiment en effet que le NPM est composé d'aspects fondamentalement contradictoires (Aucoin, 2001). Nous pensons qu'un cadre d'analyse fondé sur deux théories traitant du paradoxe peut contribuer à expliquer certaines des contradictions et des problématiques associées à ces réformes au sein des administrations publiques. S'agissant du salaire au mérite et à la performance, par exemple, ce mécanisme n'a été généralisé que récemment, à travers la loi du 5 juillet 2010 « relative à la modernisation du dialogue social » et vise à établir des parts salariales variables en fonction des performances individuelles. Pour autant, ses dispositions ne résolvent pas tout, les organisations publiques étant à la recherche d'un modèle de management adapté aux différentes situations.

Dans ce contexte, notre problématique est la suivante : comment, en effet, identifier et expliquer une variété en même temps qu'une variabilité de formes et de pratiques paradoxales qui conduisent à des approches managériales somme toute ambivalentes et équivoques au sein d'une administration publique ?

"L'approche par les instruments" (Lascoumes et Le Galès, (2004) est très utile pour expliquer les raisons de cet apparent décalage entre discours souvent homogènes et mise en œuvre hétérogène. Cette approche repose sur l'idée selon laquelle les instruments de l'action publique ne sont pas des mécanismes neutres, relevant d'un choix technique quant à la meilleure manière de réaliser les objectifs identifiés, mais constituent plutôt un choix politique ayant des conséquences fondamentales sur les rapports de force entre les différents acteurs affectés par leur utilisation (Mazouz, Hudon, 2014). L'instrument « est [...] producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 32) et « induit une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à induire un système explicatif » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 33).

Nous fonderons notre analyse sur une revue de littérature dédiée à la théorie des systèmes paradoxaux et des paradoxes, au processus du N.P.M., puis nous déterminerons notre cadre empirique en présentant un outil de gestion, source de paradoxes, à savoir, l'entretien d'évaluation des cadres intermédiaires à la Banque de France. Notre méthodologie consistera à définir notre positionnement épistémologique basée sur une démarche qualitative interprétativiste et sur un échantillon de 50 cadres intermédiaires auprès desquels des entretiens semi-directifs ont été réalisés. Enfin, nous nous focaliserons sur les résultats obtenus et les discussions qu'ils suscitent.

1. REVUE DE LITTERATURE

1.1. LA THEORIE DES SYSTEMES PARADOXAUX

L'émergence de la notion de paradoxe dans l'étude des organisations et du management en général est relativement récente. L'ouvrage le plus célèbre, à la fin du XX^{ème} siècle, de Peters et Waterman (1982) contient une brève discussion sur le caractère paradoxal de la nature humaine. Ses auteurs suggèrent que l'être humain recherche à la fois l'autonomie et l'appartenance, par exemple, et qu'en conséquence, son attitude à l'égard des organisations est ambivalente. Une autre étude organisationnelle bien connue, qui comme celle que nous venons d'indiquer, a tenté d'identifier les traits principaux des entreprises les plus performantes, en est venue à conclure que de telles organisations étaient surtout caractérisées par un ensemble de comportements paradoxaux (Collins, Porras, 1997). Il y a bien d'autres exemples d'écrits représentant cette école de pensée sur le paradoxe dans les organisations (Miller, 1990).

La tentative sans doute la plus solide et la plus réussie visant à théoriser le rôle des systèmes paradoxaux dans les organisations se trouve dans les travaux de Robert Quinn, Kim Cameron et leurs collègues (1988). En résumant une grande partie de la théorie des organisations, ils débouchent sur une théorie pratique du comportement managérial et de la dynamique des organisations. Ils mettent en avant quatre modèles de l'organisation humaine, aussi fondamentaux que contradictoires : le modèle rationaliste (poursuivant un but rationnel); le modèle fondé sur les processus internes ; le modèle des rapports humains ; et le modèle des systèmes ouverts.

Dans la mesure où elle se limite à une taxinomie simple, dans la configuration classique d'un tableau à double entrée, elle paraît peu différente (bien qu'assez clairement globale) des autres efforts de synthèse du même type. Cependant, ces travaux diffèrent de la plupart des autres

théories des organisations en ce qu'ils voient en ces modèles non pas des types s'excluant mutuellement (ou/ou) mais des types paradoxaux (et/et). Bien que contradictoires, ils peuvent néanmoins coexister — et c'est généralement le cas — dans la même entreprise, avec une tension dynamique permanente entre les quadrants du modèle.

La notion de système paradoxal a donc fait son entrée, même si elle est encore modeste, dans les analyses des politiques et du management publics (Aucoin, 2001). Son application la plus ambitieuse se trouve sans doute dans la manière dont Janet Newman s'est servie du modèle Quinn-Cameron pour analyser les changements intervenus dans la gouvernance.

La démarche que nous avons adoptée ici repose sur des fondements identiques à ceux du modèle Quinn-Cameron, mais propose un nouvel ensemble de paradoxes — et donc de catégories d'analyse — qui nous semble plus adapté à l'analyse des réformes du management public.

Le paradoxe, dans la théorie des systèmes paradoxaux, est une contradiction durable, voire permanente, entre des éléments qui apparemment s'excluent l'un l'autre mais coexistent malgré tout. Le paradoxe diffère du dilemme — un choix entre éléments contradictoires — parce qu'il postule, soit que de tels choix sont faux, soit qu'ils sont seulement provisoires. Le paradoxe est une contradiction permanente et irréductible (Talbot, 2003).

1.2. LA THEORIE DU PARADOXE

A cet égard, nous nous appuyerons sur les travaux de Smith et Lewis (2011) qui ont classé les paradoxes en quatre catégories :

- les paradoxes d'apprentissage (*learning paradoxes*) : ils apparaissent lorsque le système organisationnel est amené à évoluer et à se renouveler ; Les tensions inhérentes à ces paradoxes découlent de la difficulté de s'appuyer sur le passé tout en le modifiant pour créer le futur (O'Reilly & Tushman, 2008) ;
- les paradoxes de gestion (*organizing paradoxes*) : ils surviennent lorsque les acteurs (Brewer, 1991 ; Kreiner, Hollensbe, & Sheep, 2006) et les groupes d'acteurs (K. K. Smith & Berg, 1987) poursuivent à la fois l'homogénéité et la distinction ;
- les paradoxes d'appartenance (*belonging paradoxes*) : ils sont caractéristiques des situations où un même objectif peut être obtenu en empruntant des voies différentes. A titre illustratif,

Smith et Lewis (2011) donnent comme exemple les tensions entre concurrence et collaboration ainsi qu'entre autonomie et contrôle ;

- et les paradoxes d'exécution (*performing paradoxes*) : ils découlent de la pluralité des parties prenantes qui poursuivent chacune des objectifs spécifiques. En particulier, il est fréquent d'observer une incompatibilité entre les exigences des parties prenantes externes et celles des parties prenantes internes.

Ce cadre conceptuel porte sur l'organisation, Smith et Lewis (2011) invitent également à le mobiliser pour traiter d'autres niveaux d'analyse tels que l'individu (Leonardi, 2009 ; Lewis & Seibold, 1996), la dyade (Argyris, 1988), le groupe (K. K. Smith & Berg, 1987) ou encore le projet (Van Marrewijk, Clegg, Pitsis, & Veenswijk, 2008).

Selon C. Talbot (2003), on mettra d'abord en évidence deux polarités fondamentales. La première polarité repose sur le fait qu'une grande part de la pensée traditionnelle sur la bureaucratie et l'administration suppose des modèles de contrôle hiérarchique à travers lesquels s'effectuent à la fois les choix et l'« *accountability* » (Fayol, 1969). La deuxième polarité oppose la rationalité du choix et de la prise de décision au jugement personnel et au compromis. Un thème récurrent de l'administration et du management publics est de souligner le besoin de rationaliser la prise de décision, même si celle-ci conserve un certain degré d'approximation (Simon, MacMillan, 1957). Si ces deux couples paradoxaux sont assemblés deux par deux de manière classique, on parvient à quatre « types » représentant les quatre modèles paradoxaux qui sous-tendent le NPM et ses injonctions : « que les responsables politiques décident » ; « que les managers dirigent » ; « que les consommateurs choisissent » et « que les actionnaires participent ».

Il faut souligner que ces modèles sont à la fois contradictoires et mutuellement antagonistes mais qu'ils coexistent souvent dans les réformes du NPM.

Il existe plusieurs manières d'étudier les paradoxes du management public dans les différents niveaux d'analyse de l'intégration organisationnelle ; ceux-ci en comportent les trois suivants :

- au plan des processus d'intégration (dispositifs formels; cultures, systèmes d'action, cognitions),
- au plan des pratiques et indices de l'intégration (coordination, communication, coopération, décisions communes),

- au plan des propriétés et des capacités organisationnelles (forces et faiblesses, aptitudes spécifiques du système social). Le N.P.M. est venu donner du sens en même temps qu'il comporte des limites à la réforme du secteur public.

Le processus du N.P.M. a joué un rôle très important dans l'émergence des paradoxes au sein des formes et pratiques managériales des organisations publiques.

1.3. LE RECOURS AU N.P.M. COMME JUSTIFICATION D'OUTILS DE GESTION SPECIFIQUES

Le N.P.M. est le nom donné à un mouvement de réforme du secteur public qui s'est développé dans les pays de l'OCDE dans les années 1980. De fait, Saussois (2002) a montré le rôle actif joué par l'OCDE dans la diffusion de ce modèle de management public que Hood propose de caractériser par les sept traits suivants :

« 1/ La tendance à désagréger les organisations publiques en unités « entrepreneuriales » (*corporatized*) pour chaque produit du secteur public qui sont autant de centres de coût relativement autonomes ; 2/ Une tendance à favoriser une plus grande compétition au sein du secteur public aussi bien qu'avec le secteur privé ; 3/ Un plus grand usage par le secteur public des méthodes « managériales » pratiquées par les entreprises privées ; 4/ La recherche méthodique du moindre coût ; 5/ Le développement d'une direction dotée d'un certain degré d'autonomie et de pouvoir discrétionnaire à la place de systèmes impersonnels dominés par des règles protectrices de l'autonomie des personnels ; 6/ Une importance accrue accordée à des standards de performance mesurables ; 7/ La tendance à contrôler les organisations à partir de la mesure d'objectifs de production. »

Cette approche qui tend à vouloir assimiler, autant que faire se peut, la gestion du secteur public de celle du secteur privé, est l'objet de nombreuses critiques (Dunleavy, Hood, 1994). Certains y voient un slogan sans substance, d'autre une attaque contre le service public et le critère de l'intérêt général au bénéfice des intérêts des « nouveaux managers », certains contestent son efficacité économique dans la recherche de la minimisation des coûts, d'autres enfin l'accusent de négliger les différences de valeurs qui caractérisent chaque société (Hood, 1991).

L'étude de notre terrain d'investigation va s'appuyer sur ces trois approches.

2. NOTRE TERRAIN : UN OUTIL DE GESTION RH A LA BANQUE DE FRANCE

Notre phénomène étudié repose sur le cas d'un outil de gestion implémenté à la Banque de France, établissement public industriel et commercial de 13100 personnes. Cet outil de gestion est l'entretien annuel d'évaluation, qui, pour les cadres intermédiaires, revêtent une importance considérable dans la mesure où il est déterminant dans la gestion de leur carrière. La question des outils de gestion et de leur appropriation au sein des organisations s'intègre dans une démarche plus globale de conception de l'action collective. L'action collective, à l'origine des paradoxes, se construit sur la base de règles, et d'un contexte endogène soumis à des influences exogènes.

2.1. UN NOUVEAU PROCESSUS ANNUEL D'EVALUATION DES CADRES INTERMEDIAIRES

Un outil de gestion, l'entretien annuel d'évaluation, donc de performance du personnel, plus particulièrement des cadres intermédiaires, adjoints de directeur, chefs de service ou adjoints à des chefs de grands services au sein des succursales départementales, voire des agents de maîtrise a été mis en place et remanié à plusieurs reprises à la suite de la réforme du processus d'évaluation au sein de la fonction publique.

Avant cette réforme, le processus d'évaluation des cadres à la Banque de France était simplifié et moins technique : non seulement, le cadre était évalué sur les objectifs atteints ou non - globalement - au titre de la "contribution apportée au cours de l'année écoulée" mais rien n'était indiqué sur son niveau de connaissances techniques, managériales et sur son savoir être, et encore moins sur la mesure chiffrée de sa contribution. Cette réforme, dont les fondements reposent sur la prise en compte du mérite et de la performance (Nativel, 2014) des fonctionnaires plus généralement, met en avant la nécessité de mieux rémunérer les agents en fonction de leurs résultats individuels, ce qui suppose une appréciation chiffrée du niveau d'atteinte des objectifs. En effet, l'obligation de gestion axée sur les résultats (Mazouz, 2008) des structures bureaucratiques a naturellement entraîné une obligation de résultats des moyens humains en charge des différents processus de production administrative, industrielle, donc opérationnelle. Sur un plan pratique, le compte-rendu de l'évaluation dans sa nouvelle formule est limité à quelques lignes manuscrites - cinq voire six - à la faveur des évaluations mathématiques - allant de ++ à -- s'agissant du niveau des connaissances et des compétences. Paradoxalement, le processus d'évaluation annuel des cadres intermédiaires soulève de fortes interrogations, car il rencontre un certain nombre de difficultés de mise en place, de gestion,

d'animation, voire d'éthique et l'objectivité attendue pose problème. Ici se pose la question du "pouvoir" du supérieur hiérarchique dont les limites sont, somme toute, opposées et contradictoires, puisque c'est lui qui, en dernier ressort - avec accord ou non de la direction régionale - va décider de l'avenir du cadre sous sa responsabilité. Nous estimons, en effet, que la nature et l'étendue des paradoxes du management public au sein de cette institution méritent d'être étudiées sous l'angle de la gestion dite comptable - et prospective - des ressources humaines. L'application même des préceptes du management fait du « manager de proximité » à la Banque de France un animateur-collecteur dont l'efficacité se mesure tant à la quantité de chiffres qu'il parvient à produire à partir de l'analyse de l'activité de ses équipes que de ce qu'ils traduisent en termes de productivité ; il est donc normal que les cadres intermédiaires soient les premiers concernés par les systèmes d'informations chiffrées. Du coup, la dimension injonctive prépondérante des objectifs est non négligeable. Cette dimension est évoquée sinon "mesurée" de façon assez arbitraire lors de l'évaluation annuelle de la performance.

2.2. L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET SES IMPLICATIONS

La question de l'évaluation, et plus particulièrement de l'appréciation de la performance, s'agissant des cadres intermédiaires, se pose de deux manières différentes. L'évaluation peut d'abord être « active », lorsqu'ils évaluent leurs subordonnés, mais elle peut ensuite être « passive », puisqu'ils font eux-mêmes l'objet d'une évaluation. Le but explicite et paradoxal de la Rémunération Liée à la Performance chère à la fonction publique (R.L.P.) est « *de soutenir la motivation et les progrès individuels et collectifs du personnel* » et de « *garantir une équité de traitement optimale des salariés* » (Buisson, 2007, p. 12). Nous nous attacherons ici au cas des manages intermédiaires dans le cadre de leur évaluation dite passive, sachant que le fait pour la plupart d'entre eux d'évaluer les membres de leurs équipes, a une incidence sur leur évaluation propre : en effet, le supérieur hiérarchique semble prendre en compte et superviser, voire contrôler étroitement la façon dont leurs subordonnés évaluent leurs agents ; du coup, l'évaluation globale, y compris de la performance du cadre intermédiaire tient parfois compte de sa façon d'évaluer également.

3. METHODOLOGIE

Le principal objectif de notre recherche est d'explicitier le cadre conceptuel de Smith et Lewis (2011), de Collin, Quinn et Cameron (1988) dans le contexte qu'est le NPM. Dans cette

perspective, l'étude est à relier aux articles de type « qualificatifs » (Colquitt & Zapata-Phelan, 2007) dont l'objectif est d'enrichir les théories existantes en les confrontant à des données empiriques. En particulier, l'objet de cette étude est de tester et de spécifier de quelle façon le cadre conceptuel proposé par ces auteurs s'applique dans le cadre du management public d'un outil de gestion RH - en l'occurrence, l'entretien d'évaluation annuel d'évaluation des cadres intermédiaires

3.1. POSITIONNEMENT EPISTEMOLOGIQUE

Nous avons adopté une démarche exploratoire, qualitative et interprétativiste. Sur la base d'une observation non participante, il nous a semblé intéressant de nous orienter vers une analyse de contenu lexicale et thématique (Bardin, 1977) et d'appuyer celle-ci sur un verbatim consécutif. Nous émettons les propositions suivantes sur fond d'ambivalence :

- les évaluations n'ont pas les mêmes conséquences en fonction des niveaux hiérarchiques,
- l'évaluation est de plus en plus orientée vers l'attribution ou non de primes variables,
- l'évaluation des dimensions de la performance n'est pas prise en considération dans le déroulement de la carrière,
- le caractère bureaucratique, formel et contractuel de l'évaluation rend difficile toute négociation,
- la persistance de la culture bureaucratique et de l'effet "dimension" du réseau de la Banque de France (101 unités d'exploitation en 2013) contribuent à occulter curieusement les réalités stratégiques de l'organisation aux cadres intermédiaires.

3.2. GRILLE D'ENTRETIEN, THEMES ET COLLECTE DES DONNEES

La revue de littérature nous a fourni d'excellentes thématiques pour étayer notre démarche et administrer notre questionnaire. Nous avons ainsi recensé, à partir des trois approches théoriques analysées, les thèmes suivants :

- pour la théorie des systèmes paradoxaux : s'agissant du comportement de l'évaluateur : autonomie de décision, référence à la communauté de pensée bureaucratique, capacités d'interprétation, désir de consensus ;
- pour la théorie du paradoxe : les paradoxes d'apprentissage (en quoi l'entretien d'évaluation est une source d'apprentissage, alors que bien souvent les "dés sont jetés"), les paradoxes de gestion (la réalisation de l'entretien d'évaluation est plus "gérée" par le supérieur hiérarchique

qui dispose d'un droit arbitraire dans l'attribution de récompenses diverses dont l'avancement du cadre intermédiaire, ce qui nuit à l'échange), les paradoxes d'appartenance (le fait de se référer à l'utilisation de voies différentes pour atteindre des résultats) et les paradoxes d'exécution (le jeu des parties prenantes - lors de la réunion du comité départemental -, en l'occurrence lors de la mise en concurrence des évalués et de la nécessité de trancher sur la base de rapports de force).

- pour le recours au N.P.M. : s'agissant des unités d'exploitation : indépendance, intégration, recherche du moindre coût, pouvoir discrétionnaire de l'évaluateur, quantification des objectifs de production, référence aux standards de production, management "privé" coercitif.

La grille d'entretien simplifiée a consisté à poser les questions suivantes lors des entretiens semi-directifs auprès de 50 managers intermédiaires du Siège et des succursales : que pouvez-vous me dire sur l'évaluation annuelle de votre performance, et plus particulièrement sur la façon dont votre hiérarchie conçoit l'analyse de votre performance à travers l'entretien d'évaluation ? Quels en sont les points forts et les points faibles ?

La collecte des données primaires et secondaires s'est avérée nécessaire pour l'analyse du phénomène étudié. Les résultats suivants attestent de la complexité de l'entretien annuel d'évaluation en regard des paradoxes qu'il véhicule.

4. RESULTATS/DISCUSSION

4.1. RESULTATS

Ceux-ci révèlent une organisation paradoxale, un fonctionnement contractualisé, hiérarchique et dévié de son sens originel ainsi que des conséquences ambiguës.

4.1.1. Une organisation systémique paradoxale de l'entretien d'évaluation

Celle-ci s'explique à l'aide de trois exemples :

- le cadre de l'évaluation est défini par le Siège chaque année et généralisé pour l'ensemble des unités d'exploitation. Selon la taille de ces unités, certains managers ne bénéficient pas de deux évaluations, ce qui fausse le jeu et la force de l'évaluation : c'est le cas notamment des adjoints de directeur qui ne sont évalués que par leur directeur. L'évaluation est considérée - dans les textes - comme un moment décisif dans l'attention portée aux activités imparties aux cadres intermédiaires. Le discours institutionnel est clair : non seulement il s'agit de

démontrer la performance individuelle sur la base d'un échange constructif entre l'évaluateur et l'évalué. L'évalué doit préparer l'entretien au moyen d'un canevas destiné à un bilan objectif des formations suivies, à l'expression des besoins de formation ; de même, il doit déterminer les points forts et les points faibles de sa contribution au cours de l'année écoulée. Toutefois, les conditions d'exercice souvent occultées de ce management sont très contrastées en fonction des unités d'exploitation, de l'étendue variable des compétences des cadres concernés et de leur niveau/poids hiérarchique au sein de la structure qui les emploie ;

- la rédaction de l'évaluation proprement dite doit être réalisée *a posteriori*, ce qui n'est guère le cas et ce qui nuit, d'une certaine manière, à la qualité et l'objectivité d'une évaluation basée sur un consensus et sur une prise en compte des critères touchant aux traits de personnalité lors de situations opérationnelles dites compliquées ;

- le cadre intermédiaire a la faculté d'émettre un commentaire sur le contenu manuscrit de son évaluation ; toutefois, cette possibilité qui lui est offerte est à double tranchant et pourra se retourner contre lui. La rubrique "commentaires de l'agent évalué" n'est donc que de pure forme.

4.1.2. Un fonctionnement systémique contractualisé, hiérarchique et dévié de son sens originel

La "managérialisation" de l'entretien d'évaluation revêt de plus en plus une dimension formelle et hiérarchique illustrée par une circulaire et des rappels annuels aux évaluateurs sur la façon de réaliser les évaluations dans des conditions optimales. La fiche d'objectifs, la lettre de mission, la lettre de délégation, la fiche du parcours de formation, la fiche d'activités sont les supports que le supérieur hiérarchique utilise pour développer l'entretien. Cependant, selon les unités d'exploitation, il existe une approche inégale selon les résultats des cadres évalués. Le directeur local émet alors une appréciation plutôt subjective, car il tient compte des retours d'information des agents subordonnés au cadre intermédiaire. Par ailleurs, si les échanges sont parfois difficiles, ils sont dus au fait que les mécanismes incitatifs comme la rémunération au mérite, à travers un avancement d'échelon, de grade ou un complément variable de rémunération constituent une préoccupation constante et donnent des armes au directeur/évaluateur pour atténuer ou améliorer son appréciation sur ses cadres. En clair, l'enveloppe financière qui permet à ces mécanismes de se concrétiser est souvent limitée par la direction régionale, ce qui signifie que sur ce plan, un cadre intermédiaire d'une petite unité aura, s'il est correctement évalué et si ses performances sont excellentes (ainsi que celles de

son équipe), une rémunération au mérite moins importante que son homologue dans une succursale régionale. La taille des succursales, l'assignation d'objectifs et par voie de conséquences, le niveau hiérarchique influent considérablement sur l'évaluation "correcte" du cadre intermédiaire, selon s'il est encadrant et s'il exerce des fonctions périphériques complémentaires.

Cette organisation et ce fonctionnement entachés de paradoxes ont des conséquences ambiguës comme nous les développons ci-dessous.

4.1.3. Conséquences de ces paradoxes

Le cadre est-il évalué selon les performances collectives ou selon sa performance individuelle ? Leur appréciation est assez vague dans l'esprit des évaluateurs. (*"On a l'impression de jouer au chat et à la souris : quand cela l'arrange, le directeur met l'accent sur les résultats de l'équipe, et quand cela ne l'arrange pas, il reste flou et va chercher la petite bête pour plomber le service et ma façon de manager : c'est dégueulasse"*). Les objectifs sont différents selon qu'ils sont négociés ou imposés (*"je vous ai fixé un objectif de réaliser une vente, car cela fait partie de vos attributions"*). Pour ainsi dire, il n'y a pas de négociation possible. (*"Vous avez réalisé un très bon chiffres d'affaires dans la vente de systèmes expert, mais ce n'est pas moi qui vais décider de définir le montant d'une prime ! Tout est vu et modifié par la direction régionale"*). Mais celui-ci ne le dira pas ni ne l'écrira que cela a insufflé plus de motivation au sein de l'équipe qui a reconnu les compétences de leur supérieur (*"on a un chef qui s'est défoncé pour dynamiser le service en dépassant les objectifs fixés !"*). Car, plus il glorifiera son cadre, moins il émettra des réserves sur l'attribution d'une récompense quelle qu'elle soit. Car, il faut savoir qu'au niveau de la région, il existe des cadres qui, par leurs fonctions dites "régionales", bénéficient systématiquement tous les ans de récompenses (*"moi, j'ai régulièrement 2000 euros de prime annuelle"*) (un cadre de succursale régionale). Par ailleurs, il existe une hétérogénéité dans l'attribution des éléments variables de la rémunération au mérite selon les régions et au sein d'une région. Les marges de manœuvre des évaluateurs sont très étroites, puisque la région décide de tout... même des bénéficiaires des primes, sans vraiment connaître les évalués. Les petites succursales sont souvent plus lésées que les autres : (*"on a jamais vu un cadre d'une petite unité réussir une promotion interne importante. Pourquoi ? Parce que l'on n'est pas assez appuyé et défendu" et qu'il faut laisser la place pour ceux des régions et du siège"*). Par ailleurs, l'effort de mobilité et des initiatives individuelles favorisant la dynamique des

services dont les managers ont la responsabilité sont souvent éludés, (*"il n'a même pas écrit que j'avais fait preuve d'une importante mobilité géographique et fonctionnelle, alors que c'est une preuve de flexibilité et d'adaptabilité"*) (un cadre adjoint au directeur), alors que le processus d'évaluation, bien que formaté et occultant les traits de personnalité dans l'appréciation de la performance individuelle (Campbell, 1990 ; Mc Crae et Costa, 1987 ; Motowidlo, 2003, 2009) devrait donner à l'évaluateur tous les éléments de mesure du comportement de l'évalué. Enfin, alors que selon les textes internes, les compléments de rémunération, voire l'avancement sont accordés selon le mérite de l'intéressé, dans les faits, il n'en est rien, puisque des barrières sont mécaniquement affichées à tous les postulants (*"vous ne passerez pas au grade supérieur la première année de votre proposition ; il y a plein de gens comme vous qui attendent aussi depuis longtemps !"*)... Au plan des conséquences sur la gestion des carrières, l'évaluation ne permet pas un avancement objectif et équitable des carrières des cadres intermédiaires, alors que la plupart des postulants remplissent les conditions et affichent des performances solides. Quant à la promotion interne, celle-ci est freinée et faussée par un formalisme et des conditions de fonctionnement souvent liées *"à la tête du client"* selon qu'il dépend d'une succursale régionale ou pas et selon qu'il est syndiqué ou non. *"Beaucoup de syndicalistes qui n'ont pas eu beaucoup d'expérience dans les succursales ont effectué un long détachement à la centrale syndicale et ont réussi leur carrière grâce à promotion interne : on peut se demander sur quels critères professionnels ils sont jugés !"*).

On assiste ainsi à une combinaison de dispositifs formels, des éléments culturels (identité des cadres dirigeants), des dimensions cognitives et des comportements rationnels (stratégie de visibilité, utilisation des réseaux, règles du jeu) qui entretiennent des paradoxes de gestion et l'ambiguïté de rôle (*"je ne peux pas dire que tout est parfait dans votre service, car l'inspection a relevé des éléments négatifs"*). (*"Il n'a même pas vu le fait - ni écrit - que je suis investi par divers moyens auprès des agents pour leur donner une formation commerciale"*; *comment-voulez-vous qu'il appuie mon dossier ?*). Des arrangements organisationnels (*"vous passerez au tableau d'avancement l'année prochaine"*) ont pour but de tempérer les animosités et les injustices légitimement évoquées. (*"Mon évaluation orale n'a été que des reproches, alors que l'on a de bons résultats ; ce qui est écrit est plutôt léger, il ne s'est pas mouillé, le patron ; on a parlé de beaucoup de choses sauf de l'essentiel, c'est-à-dire de mes capacités, entre autres"*). Il est donc fréquent de constater une absence de tolérance face une variété de logiques et à l'égard de la diversité et du pluralisme. Dans ce cas, il semble donc

difficile de gérer les tensions provoquées par ces paradoxes. Du coup, les tentatives de conciliation des perspectives contradictoires et paradoxales semblent vaines et constituent une source de démotivation. Cette distribution partielle et déséquilibrée du pouvoir rend illusoire tout compromis et affiche des jeux d'acteurs limités.

4.1.4. L'émergence des paradoxes au sens de Smith et Lewis

En regard des éléments du verbatim, nous assistons à l'émergence de trois types de paradoxes. En effet :

- s'agissant du paradoxe d'apprentissage : la prédominance du statut hiérarchique et du caractère contractuel de l'entretien d'évaluation n'est pas de nature à exercer une influence significative sur les évolutions à apporter au processus d'évaluation. En effet, les règles étant établies, les supérieurs hiérarchiques disposant d'un espace de prérogatives suffisamment large pour imposer leur vision et leur appréciation de l'évalué, il est difficile d'y entrevoir un concept d'apprentissage, d'où des témoignages éloquentes : ("*nous avons passé deux heures à discuter, mais finalement pour répéter ce qui a été prévu dans la rédaction de mon évaluation, si bien que j'ai rien appris de nouveau, et je suis pas sûr qu'il sera possible de changer les choses et les comportements arbitraires*").

- s'agissant du paradoxe de gestion : le caractère hiérarchique et contractuel de l'entretien d'évaluation est une occasion pour le supérieur hiérarchique de faire valoir les priorités qu'il entend donner à sa manière de manager et de décider des récompenses à son niveau de délégation. Plus concrètement, il dispose d'informations qu'il ne divulgue pas à ses subordonnés. ("*On m'annonce que je bénéficierai d'un complément de rémunération de 500 euros, alors que mes collègues féminines qui ne font pas choses extraordinaires et qui rencontrent des difficultés managériales ont régulièrement 1000 ou 2000 euros, c'est une honte !*"). ("*Mon directeur me dit qu'il ne peut pas me laisser partir cette année, car il ne sait pas s'il y aura des candidats pour me remplacer*"). Ou : ("*Je vous propose une prime cette année de 500 euros, mais c'est le directeur régional qui décide in fine* ").

- s'agissant du paradoxe d'appartenance : les faits exprimés illustrent un manque de cécité et une volonté implicite d'entretenir ce type de paradoxe, tout en faisant de l'évaluation un outil de management, donc de coercition : ("*Il ne s'en est même pas rendu compte et n'a ni évoqué ni reconnu les moyens inhabituels, ni le temps passé que j'ai dû mettre en œuvre pour obtenir d'excellents résultats commerciaux ; parfois, il est allé même jusqu'à me contredire, ce qui est*

un comble, tout cela pour ne pas avoir à appuyer mon dossier en commission d'avancement !"). ("Il se sait pas ce qu'on fait dans le service et il a un jugement assez partial").

- s'agissant du paradoxe d'exécution : le jeu et l'antichambre des compromis à la suite de rapports de force, tel peut être considéré l'entretien annuel. En effet, La finalité de ce processus est de présenter des dossiers individuels au sein de commissions régionales dans lesquelles chaque partie prenante - le Gestionnaire des ressources humaines, le directeur régional et chaque directeur de succursale apportent un avis sur chaque proposition, en regard de leurs propres dossiers. Là seront alors évoqués de façon très maladroite des éléments périphériques susceptibles de "départager" des éventuels ex-æquo dans le cadre d'une proposition à l'avancement, voire d'un complément de rémunération : ("*vous comprenez, Me X est veuve, elle a subi de dures épreuves et malgré cela, elle a tenté plusieurs fois la passerelle de la promotion interne, elle a exercé ses fonctions dans un contexte difficile...*"). En termes plus clairs, ces types de proposition semblent occulter le contenu des évaluations alors que pendant cinq ou six ans, d'autres facteurs peuvent jouer en défaveur du cadre : choix du travail à temps partiel, prise nouvelle de poste, ce qui signifie, pour ce dernier cas, une efficacité opérationnelle à démontrer après un long processus de formation.

La catégorisation de ces paradoxes démontre la complexité de la mise en œuvre du processus efficace et objectif d'évaluation des cadres intermédiaires dans un tel environnement.

4.2. DISCUSSION

A ce niveau d'analyse des paradoxes, nous nous trouvons face à plusieurs axes de discussion suivants :

- la difficulté de définition institutionnelle du management public : où se situe en effet la frontière entre les normes du droit et de la science administrative et le niveau de confusion entre le public et le privé accentué par la difficulté de la gestion (du sentiment) de l'incertitude (Laufer, 2008). Le problème des frontières entre public et privé : *publicness* (Barry Bozeman, 1990) sur la définition du "*publicness*". Parmi les principaux problèmes soulevés il y a *l'ambiguïté des concepts* liés à la notion de « *publicness* » et *les difficultés de mesure* des organisations hybrides. » Ce que montrent les travaux sur la *publicness*, c'est à la fois le fait que les spécialistes américains du management public sont effectivement confrontés à la question de la limite du public et du privé et, d'autre part, que les approches empiriques de cette question ne parviennent pas à une solution claire, ce qui ne saurait nous étonner : l'étude empirique de catégories ambiguës ne peut donner que des résultats confus (Laufer, 2008). Le

management public correspond aux méthodes utilisées pour légitimer les actions administratives face à l'opinion publique (Laufer, 2008). Il consiste à concentrer son attention sur les fragments de langages administratifs qui traduisent la présence du « *curieux mélange des dimensions politiques, bureaucratiques et juridiques* » présent désormais partout où il y a de l'administratif. La violence de ce mouvement vers un retour du « public » ne doit pas nous faire oublier la puissance du mouvement dit du N.P.M. qui visait à privilégier, chaque fois que cela était possible, le champ de l'utilisation de méthodes de management utilisées dans le secteur privé au point de rendre pertinente la question de savoir où avait bien pu passer le management public. Pour répondre à cette question, l'étude des tensions, des paradoxes et des contradictions sur fond d'ambidextrie est fondée car elle s'exprime dans les turbulences de l'histoire récente du management public (Laufer, 1983).

- l'analyse de la régulation : celle-ci apporte également quelques éléments de réponse à ces pratiques paradoxales mais n'explique pas tout. En effet, (Deschamps et al., 2006) parce qu'il est créateur de règles, le pouvoir hiérarchique contribue à la stabilisation des interactions, et rend possible l'action collective. Jean-Daniel Reynaud (1988), avec la théorie de la régulation conjointe, fait également de l'activité de production de normes et de règles, qu'il dénomme "l'activité de régulation", un principe fondateur de l'action sociale, s'inscrivant ainsi dans une longue tradition sociologique. Ces règles qui fondent l'interaction sociale sont produites par les acteurs eux-mêmes, et la modification des règles fait partie intégrante des stratégies des acteurs, ces derniers tentant de changer ou de maintenir les règles du jeu à leur profit. Ainsi, c'est moins le respect des règles que leur modification qui constitue le ressort principal de l'action collective. L'auteur s'inscrit délibérément dans une perspective "appropriative" : en effet, la règle n'est jamais donnée telle quelle, et quand bien même elle préexisterait aux acteurs, ces derniers ne la reçoivent jamais passivement, mais se doivent de la mobiliser en situation, en d'autres termes de se l'approprier, de la rendre propre à un usage. L'usage de l'évaluation de la performance est-il conforme avec ce qui est possible de proposer aux cadres performants ?

- le processus d'appropriation de l'outil de gestion : doit-on constater une volonté affichée des évaluateurs de transformer les règles ? Celles-ci s'imposent de la manière "top-down". A l'évidence, le contexte mouvant et hybride de l'action managériale et stratégique laisse à la fois un éventail d'interprétations et curieusement peu de marges de manœuvre au supérieur hiérarchique.

- l'intention stratégique : l'appropriation d'un tel outil de gestion, pour opérer à un niveau collectif, suppose des accords, des compromis tacites ou explicites, entre ces différents principes de légitimité (Deschamps et al., 2006). La question est de savoir quelle (et s'il y en a une) est l'intention stratégique. Quels registres de justification empruntés ? Recherche d'un compromis entre stratégie globale et stratégie opérationnelle/fonctionnelle ? Ou minimiser les dégâts ou excès réalistes d'une véritable évaluation des performances ? Dans le cas de notre phénomène étudié, l'existence de compromis ne semble pas de mise. Quant à l'intention stratégique, s'il est avéré qu'il importe de développer les compétences et d'afficher des résultats opérationnels satisfaisants, il n'en demeure pas moins que l'intention stratégique n'est pas clairement définie et communiquée.

- l'analyse du tissu culturel : Johnson et Scholes (2002), au travers de leur analyse du tissu culturel, font de ce dernier un des leviers principaux de tout projet de changement comme l'une des sources d'inertie majeure. Ils montrent que la régulation par la culture comme projet d'appropriation de la stratégie par le corps social suppose un travail simultané sur les trois composantes symboliques de la culture mythes, rituels et routines, symboles, mais aussi ses composantes gestionnaires (incidence de la culture sur les systèmes de contrôle, l'organisation interne, l'équilibre des pouvoirs). On peut s'interroger sur l'application de cette démarche dans notre cas étudié.

- l'axe analytique de la culture organisationnelle et du leadership : Schein (1985) montre à quel point la culture organisationnelle est indissociable de l'exercice de la fonction de leadership. Le leader aurait ainsi pour rôle de créer, de gérer, mais aussi le cas échéant de détruire la culture de l'organisation en fonction de ses propres postulats de base et de l'intention stratégique dont il estime être porteur. Le leader utilise à cet effet des mécanismes conscients et inconscients pour renforcer l'adhésion du corps social à la culture : focalisation de l'attention sur certains événements, critères de sélection et de promotion des salariés, structure organisationnelle, routines et procédures, histoires et légendes. Cette action est limitée par le poids de strates hiérarchiques.

- les limites de la planification stratégique : Martinet (2001) revient sur les principaux traits de la planification : imposer les stratégies centrales et contrôler les unités, le tout dans une logique hiérarchique descendante reposant sur une gestion par les règles. Les acteurs de la périphérie interviennent alors comme un appui opérationnel à la mise en œuvre des grandes lignes d'une planification stratégique centralisée autour des décideurs du noyau stratégique.

Mais sa lecture va beaucoup plus loin, notamment à travers la prise en compte des trois niveaux de problème stratégique¹ (Martinet, 1990, 1998).

- la gestion controversée des ressources humaines : au sein même d'une organisation, cette logique de marché encourage à une remise en cause permanente des positions acquises, pour permettre la promotion accélérée des salariés les plus mobilisés et la mise à l'écart de ceux qui, du fait d'une limite d'âge atteinte ou d'un effet des désillusions, tendent à modérer leur investissement ou perdre en efficacité (Alber, 2013). On comprend que suivant cette logique, la fonction publique de carrière, par ses mécanismes impersonnels, ses garanties fortes portant tant sur l'emploi que sur la progression salariale et hiérarchique, constitue une quasi anomalie, un « objet non identifié », d'autant plus voyant que les logiques de marché se répandent dans toutes les sphères de l'emploi privé. Cette incapacité croissante à comprendre les dimensions non utilitaristes de l'investissement au travail nourrit et intensifie logiquement une série de présupposés très ancrés dans les représentations collectives : protégés par leur statut, les agents de la fonction publique s'arrangeraient pour limiter au strict minimum leur investissement professionnel, les mécanismes de promotion spécifiques entraîneraient l'accès massif d'agents incompetents à des postes de responsabilités et, d'une manière générale, le poids des règles administratives empêcherait toute prise d'initiative, en particulier parmi les personnels d'encadrement, qui seraient dans l'incapacité de « manager » leurs équipes et dont les efforts ne seraient en rien reconnus (Lulin, 2006).

La circulaire primo-ministérielle du 10 février 2010 qui annonce une « réforme stratégique » visant à « professionnaliser la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique » afin d'aboutir à une « gestion plus personnalisée, mettant l'accent sur le management des agents publics », agents dont on souhaite renforcer les « qualités managériales ». La circulaire vise notamment à « diversifier les recrutements » afin de « faciliter le décloisonnement des carrières des cadres supérieurs ainsi que l'accès de profils diversifiés au plus haut niveau des responsabilités administratives. » Cette diversification s'appuiera d'abord sur la constitution de viviers de « cadres à haut potentiel » à l'aide de « mécanismes de détection des hauts potentiels et de formation en cours de carrière. » Les critères retenus, parmi les cadres non dirigeants susceptibles de faire partie de ces viviers, porteront « de façon déterminante, sur les qualités managériales. » Ceci est également un

¹ En fonction du type de question stratégique posée à l'acteur individuel ou à l'organisation, la réflexion stratégique aura pour dominante principale, à la fois dans ses phases d'analyse, de décision et d'action, l'une ou l'autre de ces trois dimensions. La séquence analyse-décision-action sera différente selon qu'il s'agira de résoudre un problème identifié, d'identifier un problème stratégique ou de donner du sens à une situation complexe.

début de destruction de la promotion interne. En même temps, évaluer objectivement la performance consiste aussi à détecter et promouvoir les postulants les plus aptes à l'exercice de responsabilités managériales plus grandes, afin d'accélérer le changement des méthodes de travail et des mentalités dans la haute fonction publique, dans l'espoir que ces orientations se diffuseront progressivement à toute la chaîne hiérarchique. Mais, derrière les modalités d'action proposées, on lit aussi une donnée capitale pour comprendre la situation des "encadrants" du secteur public : la réforme ne vise pas tant à faire changer les mentalités de cette catégorie de personnel en place qu'à leur substituer de nouveaux profils, plus en phase politiquement avec les orientations managériales du pouvoir en place.

- la question des objectifs d'une administration publique : ceux-ci s'imposent logiquement à tous ses agents, qui sont censés être en partie comptables des résultats de la politique poursuivie. Mais qu'en est-il réellement ? Les objectifs sont-ils également « prégnants » (Boussard, 2001) à tous les niveaux de responsabilité ? Le fait d'avoir des responsabilités hiérarchiques augmente-t-il la dimension injonctive des objectifs ? Par ailleurs, la nature souvent très spécifique des activités de service public ne complique-t-elle pas la mise en place d'indicateurs chiffrés sur le travail ? Les objectifs assignés à un encadrant sont-ils un moyen de l'astreindre, ou de l'aider à motiver son équipe, ou un effet de mode ? Ou est-ce en l'occurrence un élément caractéristique des cadres, dont les carrières, plus mobiles, nécessitent un suivi individualisé plus étroit ? Le cas des cadres intermédiaires est déterminant dans le choix de carrière qui s'offre à eux.

- la question du fondement des logiques administratives : on décèle une propension à diffuser cette logique évaluative par le haut, en fixant plus d'objectifs aux cadres ayant des responsabilités « managériales », tout en leur laissant une marge de manœuvre plus importante - selon les textes - qu'à leurs subordonnés dans la (re)définition des résultats à atteindre. Peut-être perçoit-on dans ce fait la différence qui existe entre une logique évaluative visant à individualiser les carrières – en permettant aux cadres les plus *méritants* de faire valoir leurs efforts si tant est que ceux-ci soient reconnus –, et une logique de pilotage de l'activité par les chiffres, reposant sur une quantification sans cesse croissante du travail prescrit aux agents, contribuant à redéfinir leurs priorités (Lascoumes & Le Gales, 2004).

Cette réflexion nous amène à considérer la double dimension du management par les objectifs ; s'il s'agit assurément d'un outil de contrôle, on ne peut négliger sa dimension « utilitaire » (au sens économique du terme) pour les salariés évalués, dès lors que ceux-ci peuvent mobiliser des résultats chiffrés pour faire valoir leur investissement dans le travail. Autrement dit, les objectifs atteints témoignent, pour certains salariés, de

leur *obéissance* quand, pour d'autres, ils objectivent aussi et surtout leur *performance*. C'est généralement lors des entretiens d'évaluation que sont délivrés les satisfecit et les blâmes, et que les évalués font valoir leurs prétentions et leurs souhaits en termes d'évolution salariale, de carrière ou de formation continue. L'assignation d'objectifs doit donc aller de pair avec la diffusion des entretiens annuels, et ces derniers doivent normalement déboucher sur des conséquences concrètes.

- l'ambiguïté persistante de l'évaluation : dans le cas de l'évaluation active, cette question est en lien avec la diffusion des logiques managériales à l'intérieur du secteur public. L'idée d'une montée en responsabilité des managers de proximité, prônée par tous, impose notamment que ceux-ci puissent avoir une influence positive ou négative sur la carrière de leurs subordonnés et qu'ils sortent de l'impuissance dans laquelle les cantonneraient les protections statutaires de leurs équipes, situation que Michel Crozier décrivait ainsi au sujet du directeur du « monopole » où il avait enquêté au tournant des années soixante : "*il est en fait le prisonnier d'un « système » qui décide à sa place : l'embauche du personnel lui échappe ; le renvoi lui est interdit ; il ne peut promouvoir ses subordonnés, ni même contribuer de manière significative à leur promotion ; il peut les punir certes, mais ces punitions ne peuvent aller bien loin et il lui est impossible de les récompenser ; enfin [...] il ne peut pas décider personnellement de l'attribution des postes de travail*" (Crozier, 1963, 95). Dans le cas de l'évaluation passive, la problématique est globalement similaire, mais inversée. On interroge cette fois-ci l'intérêt que peuvent avoir les "encadrants" à s'investir dans les circuits de la récompense professionnelle, dès lors que leur investissement peut être ou non valorisé et reconnu.

- les parts variables de la rémunération : cette question est cependant paradoxale, également. La notion de « salaire au mérite », ou « à la performance » est vivement combattue par les syndicats de la fonction publique, qui préféreraient une augmentation du point d'indice, ayant des effets collectifs et généralisés, à cette individualisation croissante, synonyme de stagnation salariale pour le plus grand nombre. L'introduction récente d'une « prime collective » n'atténue pas ces craintes et cristallise bien des réticences à l'idée que la « performance » du secteur public puisse se quantifier de manière consensuelle. Or, la rémunération des agents du secteur public tient, en effet, prioritairement à la nature de leurs fonctions, à l'importance sociale de leur emploi. Elle est d'abord liée au grade et à l'ancienneté, pas au « travail » accompli. Elle est – en principe – fixée de manière impersonnelle et centralisée (Pouget, 2005 ; Piotet, 2007 ; Saglio, 2009).

Nous nous apercevons que les modes de régulation possible de ces couples paradoxaux dans le cas de notre phénomène étudié trouvent rapidement leurs limites institutionnelles et bureaucratiques. Toutefois, ces différentes approches permettent de démystifier les paradoxes inhérents au processus d'évaluation des cadres intermédiaires à la Banque de France et confirment la permanence de systèmes paradoxaux en même temps qu'une catégorisation des paradoxes. La question reste de savoir sur quel curseur il faut intervenir pour réduire la variété et la densité des paradoxes en administration publique. Les éléments de réponse s'avèrent donc complexes à exprimer tant cette dernière doit encore évoluer et trouver une voie qui doit se démarquer de ce que d'aucuns ont qualifié comme étant hybride.

Conclusion

Les paradoxes que nous avons explorés dans cette discussion sont tout à fait concrets et relativement permanents du fait à la fois de leur nature et des conditions singulières dans lesquelles ils prennent forme. Les tensions entre les diverses injonctions ne vont pas disparaître d'un coup de baguette magique. Le découplage constaté dans les contradictions et polarités et les comportements semble persister tant les modes de fonctionnement bureaucratiques perdurent. La seule véritable question est de savoir comment gérer au mieux ces contradictions. En reconnaître l'existence constituerait au moins un petit pas dans cette direction. Mettre en œuvre une démarche d'objectivation, donc de transformation prendrait du temps et dénaturerait le lien hiérarchique auxquels les acteurs - principalement les évaluateurs sont très attachés.

Les cinq propositions que nous avons émises trouvent leurs éléments de réponse que nous avons discutés. Il est difficile d'échapper aux paradoxes tant que les organisations publiques oscilleront entre des formes bureaucratiques et des méthodes de management privé. Cependant, la gestion des paradoxes semble plus que fondamentale en raison des critiques qui leur sont adressées, critiques notamment sur leur lourdeur, leur inertie et leur manque d'efficacité. Tout se passe comme si des mises en scène associées à des jeux de pouvoirs individuels visant à asseoir le poids et le statut hiérarchique du supérieur via un symbolisme de circonstance suffisaient à réaliser un management public objectif et efficace. Ce conformisme sur fond d'orthodoxie, de faux-semblants et donc, de contradictions dénature l'intentionnalité, les interactions en favorisant de nouvelles représentations et de pratiques inadaptées aux réalités opérationnelles. Changer les règles du jeu dictées par un environnement endogène et historique lourd, ou, à défaut, les interpréter autrement n'est pas

d'actualité à la Banque de France. Beaucoup de non-dits entretiennent ces ambivalences qui encouragent l'hypocrisie organisationnelle² (Brunsson, 1996) au-delà des discours institutionnels.

On rappellera dès lors avec Desreumaux (1996) que *"les dirigeants ont toujours, au moins au plan des principes, le choix d'une action sur l'organisation ou d'une action de modification du contexte"*. Le tout c'est de vouloir cette action. Desreumaux (1996) souligne très justement que *"le déterminisme peut être autant interne qu'externe à travers le jeu des routines, des traditions, et de l'ensemble des facteurs structurels, culturels, psychologiques et autres qui pèsent de façon non « consciente » sur le choix des décideurs"*.

Par la capacité de choix et d'interprétation, les décideurs peuvent manipuler les objets de gestion, ce qui les rendrait moins incomplets et moins fragiles. Tout dépend sur quel registre il est possible d'intervenir : modifier les règles de gestion de la carrière des cadres intermédiaires et, autant que faire se peut, faire des choix de gestion clairs et concrets en évitant le plus possible de susciter des ambivalences, source de paralysie du système bureaucratique est, en tout cas une piste intéressante, mais ardue, à explorer ; d'autre part, donner plus de latitude et donc de moyens aux évaluateurs pour qu'ils puissent évaluer en toute autonomie sans subir les consignes des directions régionales, que ce soit au plan de l'évaluation proprement dite - y compris le plan de carrière des évalués - ou au plan de l'attribution de compléments de rémunération variables est également une autre voie vers laquelle qu'il convient d'atteindre. Ces deux possibilités éviteraient des désillusions et des interprétations légitimement fondées de la part des cadres intermédiaires.

Selon Fouchet (1999), le management étant un processus de conduite de l'action, assurant l'arbitrage entre des logiques contradictoires (activité, ressources, acteurs, temps), de nombreuses questions se posent : quelles formes d'organisation mettre en place ? Quels partages des pouvoirs opérer ? Quelles compétences développer ? Quelles méthodes de gestion adopter ? Quelles régulations internes pour que ce système d'acteurs (collectivités publiques, administrations, opérateurs publics et privés, associations, usagers...) qui garantit solidairement le bien public soit, en tant que système, piloté par l'action collective engagée, et que chaque acteur fort de son identité professionnelle propre assume ses responsabilités scientifiques, en matière de qualité des prestataires et d'efficacité de gestion ? (Heurgon, 1992).

²les dirigeants de l'entreprise, confrontés à de nombreuses contradictions, placés au cœur des relations d'agence, organisent l'hypocrisie en prenant des décisions qui vont rassurer et satisfaire les différentes parties prenantes, sans que l'action organisationnelle ne change.

En définitive, on ne saurait éluder les conséquences possibles de l'évaluation. En effet, dans l'optique micro-économique qui sous-tend la logique évaluative, l'entretien d'évaluation doit être le moment d'une réelle mise à l'épreuve de l'investissement des cadres intermédiaires - et plus largement les salariés -, de leurs potentialités, un moment prospectif et permettre tant les gratifications, en termes d'évolution de carrière ou de salaire, que les blâmes ; il en va de sa capacité à peser sur les pratiques des agents, si l'on souhaite minimiser leur supposée « aversion à l'effort », ce qui est parfois injustement exprimé parce qu'incompris. Le caractère non synallagmatique de la rémunération des agents du secteur public est une particularité fondamentale. Le statut général des fonctionnaires obéit à des régulations collectives peu adaptées aux logiques managériales dont la vocation première est précisément l'individualisation des conditions de travail et de rémunération du salarié, dans un dialogue interindividuel entre le salarié et l'employeur, qui n'est pas possible, en l'état de droit au sein de la fonction publique. Or, celle-ci devra sans aucun doute passer d'un modèle de "fonction publique de carrière" à un modèle de "fonction publique d'emploi" : c'est le sens des lois et décrets promus par la nouvelle majorité au pouvoir entre 2007 et 2012. La réinvention de l'entretien d'évaluation comme modèle individualisant des cadres intermédiaires pose indubitablement la question d'un management réaliste et pragmatique des ressources humaines au sein des administrations publiques sans s'abriter derrière des principes bureaucratiques inféconds qui n'apporteraient que découragement et démotivation dans une population vivant des réalités opérationnelles quotidiennes parfois difficiles.

Références bibliographiques

- Alber, A. (2013), Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxes de l'imitation du privé, *La Nouvelle Revue du Travail*, 2 | 2013 ; Travail et organisation dans le secteur public : la fascination du privé ?
- Aucoin, P., Stone, D., (1997), *Policy Paradox — The Art of Political Decision Making*, New York, W. W. Norton and Co ; Newman (J.), *Modernising Governance — New Labour, Policy and Society*, London, Sage, 2001.
- Austin John L. (1970), *Quand dire c'est faire*, Seuil.
- Bardin, (1977), *L'analyse de contenu*, Seuil.
- Boussard, V., (2001), « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, n° 43, 533-551. DOI : [10.1016/S0038-0296\(01\)01179-7](https://doi.org/10.1016/S0038-0296(01)01179-7).
- Brunsson, N., (1989), *The organization of hypocrisy*, Chichester, UK : Wiley.
- Brunsson, N., (1996), *Constructing organizations : the example of public sector reform*,

Organization Studies, July 2000, vol. 21, n° 4 721-746.

Buisson, M-L., (2007) : Diffusion des logiques managériales et transférabilité des outils de GRH ; de la légitimité intra-organisationnelle de la rémunération des performances dans le secteur public français, *Revue de gestion des ressources humaines* n° 66, octobre-novembre-décembre.

Collins, J.-C., Porras, J.-I. (1997), *Built to Last — Successful Habits of Visionary Companies*, New York, Harper Collins Publishers.

Crozier, M. Friedberg, E., (1977), *l'acteur et le système*, Paris : Editions du Seuil.

Deschamp, G., Goy, H., Grimand, A., Vaujany (De), F-X., (2006) « Management stratégique et dynamiques d'appropriation des outils de gestion : proposition d'une grille de lecture », *Management & Avenir*, 2006/3 n° 9, p. 181-200. DOI : 10.3917/mav.009.0181.

Desreumaux, A., (1996), "Nouvelles formes d'organisation et évolution de l'entreprise", *Revue Française de Gestion*, n°107, p.86-108

Douglas, M. (2004), *Quand pensent les institutions*, Editions La découverte, Poche.

Dunleavy, P., Hood, C., (1994), « From Old Public Administration to New Public Management », *Public Money and Management*, July-September. DOI : [10.1080/09540969409387823](https://doi.org/10.1080/09540969409387823)

Fayol (H.), (1969), *General and Industrial Management*, Pitman.

Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, Fitzgerald L., (1996), *The New Public Management in Action*. Oxford University Press, Oxford, UK.

Flynn, N., (1993), *Public Sector Management (2/e)*, Harvester/Wheatsheaf ; Self (P.), *op. cit.*

Fouchet, R., (1999), Performance, service public et nouvelles approches managériales, In: *Politiques et management public*, vol. 17 n° 2, 1999. La performance publique. Actes du neuvième colloque international organisé en collaboration avec l'IUP management public, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence et avec le concours du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Aix-en-Provence - 28/29 mai 1998 - Tome 1 - A la recherche de la performance publique. pp. 35-49.

Hatchuel, A., (2002), « *Management et théorie de l'action collective* » in David A. et al., *Les Nouvelles Fondations de la Gestion*, Vuibert Coll. FNEGE, 2002.

Heurgon, D., (1992), *Le service publique ? la voie moderne, texte introductif*, Colloque de Cerizy, 1992, L'Harmattan, 1995.

Hood, C., (1991) « A Public Management for All Seasons », *Public Administration*, vol. 69, Spring, p. 3-19. DOI : [10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x)

Lascoumes, P., Le Galès, P., (2004), « *L'action publique saisie par ses instruments* », in LASCOUMES, P., LE GALÈS (éd.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 11-44.

Laufer, R., Burlaud, A., (1983), « Les paradoxes du management public », *Revue Française d'Administration Publique*.

Laufer, R., (1985), « Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes », *Politiques et Management Public*, vol. 3, n° 1. DOI : [10.3406/pomap.1985.1815](https://doi.org/10.3406/pomap.1985.1815)

Laufer, R. (2008), Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/3.

Lawrence, P. et Lorsch, J. (1994), *Adapter les structures de l'entreprise*, 2ème tirage, Paris, Les Editions d'Organisation, (Edition originale : 1967).

Lulin, E., (2006), « Réformer l'État : avec, sans ou contre ses serviteurs ? », *Pouvoirs*, n° 117, Le Seuil, 55-70. DOI : [10.3917/pouv.117.0055](https://doi.org/10.3917/pouv.117.0055).

Martinet, A.C.(Coord.), (1990), *Epistémologies et sciences de gestion*, Economica.

Martinet, A.C., (1998), "*Les jeux du management stratégique - formes et figures élémentaires*", in J. Thépot, *Gestion et théorie des jeux – l'interaction stratégique dans la décision*, Vuibert, Coll. Fnege, pp. 17-30.

Martinet, A.C., (2001), "*Le faux déclin de la planification stratégique*" In : Martinet A. Ch. et R. A. Thiétart : *Stratégies. Actualité et futurs de la recherche*, Vuibert, Fnege, p.175-193.

Miller, D., (1990), *The Icararus Paradox — How Exceptional Companies Bring About Their Own Downfall*, Harper Business, 1990; Horton (T.-R.), *The CEO Paradox*, Amacom, 1992; Felstead (A.), *The Corporate Paradox*, International Thomson Business, 1993; Handy (C.), *The Age of Paradox*, Harvard Business School Press, 1995; Harvey (J.-B.), *The Abilene Paradox*, Jossey-Bass, 1996; McKenzie (J.), *Paradox — The Next Strategic Dimension*, MacGraw-Hill, 1996; Price Waterhouse (C.I.T.), *The Paradox Principles*, Chicago, Irwin, 1996; Cannon (T.), *Welcome to the Revolution — Managing Paradox in the Information Age*, Pitman, 1997; Fletcher (J.) and Olwyler (K.), *Paradoxical Thinking*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers Inc, 1997; Talbot (C.), « Paradoxes of Management Development — Trends and Tensions », *Career Development International*, 1997,2 (3), p. 117-147 (whole issue).

Mazouz, B., (2008), *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, Préface de Jean-Marie Toulouse, Presses Universitaires du Québec.

Mazouz, B., Hudon, P.-H., (2014), Le management public entre « tensions de gouvernance publique » et « obligation de résultats » : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique, *Gestion et management public* 4/2014 (Volume 3 / n°2) , p. 7-22.

Mintzberg, H. (1990), *Le management : voyage au centre des organisations*, Paris : les Editions d'Organisation.

Nativel, JB., (2013), *le processus d'appropriation d'un référentiel analytique d'activités au sein d'une administration publique : le cas de la Banque de France*, Thèse de doctorat soutenue le 18 juillet 2013 à l'I.A.E. de l'Université de Limoges, Publiée aux Presses Académiques Francophones..

Nativel, JB., (2014), *l'appréciation de la performance des managers opérationnels dans une administration publique : le cas de la Banque de France*, Symposium international HEC Montréal du 27 au 28 novembre 2014.

Peters, T.-J., Waterman, R.-H., (1982), *In Search of Excellence*, Harper et Row, New York.

Piotet, F., (2007), *Emploi et travail, le grand écart*, Paris, Armand Colin.

Pollitt, C., Bouckaert, G., (2000), *Public Management Reform — A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Pouget, J., (2005), « Secteur public, secteur privé, quelques éléments de comparaisons salariales » in *Les Salaires en France*, Paris, Insee Édition, 29-40.

Quinn, R.-E., (1988), *Beyond Rational Management*, Jossey-Bass ; Quinn (R.-E.) and Cameron (K.-S.), *Paradox and Transformation — Toward a Theory of Change in Organization and Management*, Ballinger Pub. Co., Camb., 1988; Quinn (R.-E.), Faerman (S.-R.) et al., *Becoming a Master Manager — A Competency Framework (2/e)*, 1996; Cameron (K.-S.), Quinn (R.-E.), *Diagnosing and Changing Organizational Culture*, Addison-Wesley, 1999.

Reynaud, J.D., (1988), "Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome", *Revue française de sociologie*, XXIX, pp. 5-18.

Saglio, J-M., (2005), « Le droit à la carrière des officiers de la marine », *Revue française d'administration publique*, n° 116, 639-650. DOI : [10.3917/rfap.116.0639](https://doi.org/10.3917/rfap.116.0639)

Saussois, J-M., (2002), « Partir d'une "commande" : Analyser l'action diffusionniste de l'OCDE dans ses pratiques de Benchmarking et de propagation sur les nouvelles pratiques en matière de management public », VII° Congrès de l'Association Française de Science Politique, Lille, septembre.

Schein, E.H., (1985), *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco.

Simon, H.-A., (1957), *Administrative Behavior (2/e)*, MacMillan ; Carley (M.), *Rational Techniques in Policy Analysis*, Heinemann/PSI, 1980; Leach (S.), *In Defence of Rational Model*, 1982

Smith, & Lewis, M. W., (2011), Toward a theory of paradox : A dynamic equilibrium model of organizing. *The Academy of Management Review*, 36(2), 381-403.

Talbot, C. (2003), La réforme de la nouvelle gestion publique et ses paradoxes : le cas du Royaume Uni, *Revue française d'administration publique*, n° 1/2003 (n°105-106) , p. 11-24

Talbot, C., (1996), *Ministers and Agencies : Control, Performance and Accountability*, London, CIPFA, 1996; Talbot (C.), « The prison Service : A Framework of Irresponsibility ? », *Public Money and Management*, 16 (1), 1996; Lewis (D.), *Hidden Agendas*, London, Hamish Hamilton, 1997.