

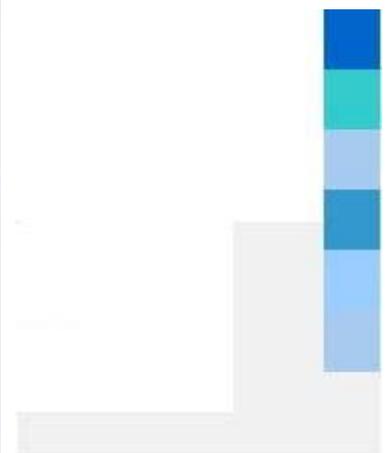
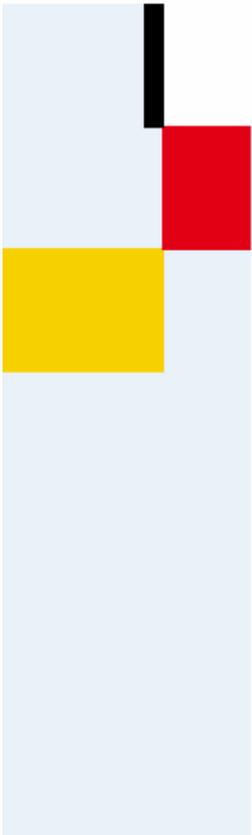


Bundesministerium
des Innern

EU 2007*DE

Evaluation de la performance dans les administrations publiques des Etats membres de l'UE

Méthodes d'évaluation de la performance
pour les entretiens avec les collaborateurs
et les conventions d'objectifs



www.bmi.bund.de

Evaluation de la performance dans les administrations publiques des Etats membres de l'UE

Méthodes d'évaluation de la performance
pour les entretiens avec les collaborateurs
et les conventions d'objectifs

**Etude pour la 48^e réunion des directeurs généraux
des administrations publiques des Etats membres
de l'Union européenne**

Christoph Demmke
Professeur en sciences comparées de l'administration publique
European Institute of Public Administration Maastricht (NL)

Maastricht, juin 2007

I. MISSION ET OBJECTIFS DE L'ETUDE.....	5
1. Mission.....	5
2. Méthode et état actuel de la recherche	6
II. PARTIE THEORIQUE : EVALUATION ET MESURE DE LA PERFORMANCE	10
1. Fondements : définition de la mesure de la performance et de la motivation à la performance.....	10
1.1. Quels sont les facteurs qui influencent la performance ?	10
1.2. La mesure des performances complexes dans la fonction publique.....	11
1.3. Incursion en psychologie : quels sont les facteurs qui influencent la motivation à la performance ?	14
2. La corrélation entre l'évaluation de la performance et la rémunération à la performance	16
III. PARTIE PRATIQUE : LES SYSTEMES D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE, ENTRE TRADITION ET REFORME.....	24
1. Les systèmes classiques d'évaluation de la performance	24
2. Réformes : entretiens avec les collaborateurs, conventions d'objectifs et contrats de performance	29
2.1. Aspects positifs	32
2.2. Aspects problématiques.....	36
IV. DEFIS COMMUNS LORS DE L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE.....	42
1. Introduction.....	42
2. Enseignements sur l'efficacité et l'acceptation des systèmes.....	44
3. Entre simplification et augmentation de la charge de travail	48
4. Encadrement sous des conditions modifiées – un sujet délicat	54
5. Les rapports collaborateur / supérieur et la réalité des styles d'encadrement coopératifs	59
6. Une politique insuffisante face aux performances médiocres	65
7. Les notations : l'éternel problème	66
8. Discrimination des collaborateurs	69
V. EXEMPLES ET BONNES PRATIQUES POUR LES SYSTEMES DE GESTION DE LA PERFORMANCE	71
1. La structure du système de rémunération et d'évaluation de la performance au Danemark	71
1.1 Contrats d'objectifs concertés et contrats de prestations.....	74
1.2. Description de la mise en pratique actuelle.....	77
1.3. Un exemple non bureaucratique – la <i>Danish Commerce and Companies Agency</i>	78
1.4. Comment juger le système d'évaluation de la performance ?	80
2. Finlande – administration centrale et ministère des finances	82
2.1. Informations générales	82
2.2. Structure du système d'évaluation de la performance.....	84
2.3. Procédé d'évaluation de la performance	84
2.4. Evaluation de la performance au ministère des finances (et deux exemples – l'Office finlandais des statistiques et l'Administration routière)	87
2.5. Comment juger le système d'évaluation de la performance ?	88
3. Grande-Bretagne	89
3.1. Introduction.....	89
3.2. Le système d'évaluation de la performance du <i>Cabinet Office</i>	92
3.3. Comment juger le système d'évaluation de la performance ?	95
VI. ETUDE COMPAREE – QUE POUVONS-NOUS APPRENDRE DES AUTRES ?.....	96
1. Bonnes pratiques ?	96
2. Facteurs généraux de réussite.....	98
3. Recommandations choisies	101
V. BIBLIOGRAPHIE.....	105
VII. ANNEXES	107

PREFACE DE L'AUTEUR

Cette étude est « arrivée à maturité » en l'espace de 18 mois. Après un examen approfondi des ouvrages de référence, une étude préliminaire a été réalisée pour le ministère fédéral de l'intérieur au cours de l'hiver 2005/2006. Dans le cadre de ces travaux, des études de cas ont été réalisées dans un certain nombre d'administrations publiques au Danemark, en Finlande, et en Grande-Bretagne. L'étude principale, qui est une étude comparative à l'échelle européenne, a été lancée à l'hiver 2006/2007. Le questionnaire auquel 24 Etats membres, la Norvège et la Commission européenne avaient répondu a été remis au groupe de travail des ressources humaines du réseau EUPAN ; des ateliers ont été organisés, et les résultats de l'étude ont été discutés avec des spécialistes des ressources humaines. Le résultat dont nous disposons aujourd'hui découle de ces travaux. Ainsi, tous les Etats membres, de même que la Norvège et la Commission européenne, ont accompagné l'élaboration de cette étude et y ont apporté leur contribution. Sans compter que nombre d'Etats membres ont non seulement ajouté des commentaires utiles, mais également signalé des références et des documents intéressants.

En espérant que cette étude suscitera un débat productif entre les directeurs généraux des administrations publiques des Etats membres, de la Norvège et de la Commission, je souhaite remercier tous ceux qui ont participé à cette étude, et plus particulièrement mes collègues du groupe de travail des ressources humaines du réseau EUPAN, de même que la présidence allemande de l'UE, qui a commandé cette étude. Au ministère fédéral de l'intérieur, j'ai spécialement bénéficié de l'aide de Manfred Späth pour rédiger ce travail.

J'espère vivement que cet ouvrage livrera de nombreuses données intéressantes, qu'il sera d'un grand intérêt pour tous les Etats membres, et qu'il apportera une contribution à notre objectif : échanger des informations et apprendre les uns des autres.

Cette étude a été rédigée en allemand. Je tiens à remercier cordialement les traducteurs pour la traduction de ce travail (qui ne sera sans doute pas aisée) en anglais et en français. En raison des traductions qui s'imposaient, de nombreuses citations et notes de bas de page ont été laissées telles quelles, dans leur version originale (en anglais, la plupart du temps), à chaque fois que cela était possible.

Cette étude doit apporter une aide à tous ceux à qui incombe la difficile tâche d'introduire un nouveau système d'évaluation de la performance et à tous ceux qui s'intéressent aux expériences internationales dans ce domaine. En raison de l'objectif pratique de ce travail, les aspects théoriques seront (seulement) mentionnés lorsque cela sera nécessaire pour mieux comprendre l'étude et ses assertions.

A l'IEAP, j'ai avant tout bénéficié, pour élaborer et réaliser cette étude, de l'aide de Willem Huwae, Thomas Henökl, Denise Grew et Chris Alard, à qui j'adresse également tous mes remerciements.

Christoph Demmke

I. MISSION ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

1. Mission

Ces dernières années, au cours des réformes menées dans les administrations publiques européennes, de nombreuses administrations ont lancé de nouveaux instruments de mesure de la performance. A l'heure actuelle, le Portugal, l'Espagne, la Pologne, la Hongrie et l'Allemagne s'emploient à introduire un nouveau système d'évaluation. Au Portugal, « The revision of the performance appraisal system is particularly necessary, since the new reform framework of attachments/links, careers and remunerations shall come into force at the beginning of 2008 ». En France, un rapport de la commission « sur le coût et le rendement des services publics » (2006) recommande de poursuivre la réforme du système d'évaluation et plus particulièrement de continuer à développer un instrument : la convention d'objectifs. La Commission européenne révisé, elle aussi, le système d'évaluation actuellement en vigueur afin qu'il repose sur les points qui ont été identifiés comme étant positifs (« self-assessment, objective-based appraisal, annual dialogue, recognition of personal development »). D'autres Etats membres mettent en œuvre des systèmes qui viennent d'être introduits et/ou projettent d'en introduire de nouveaux.

A côté de cela, près de la moitié des Etats membres de l'UE ont pris des mesures pour resserrer les liens entre la performance et la rémunération. Dans ce contexte, tous les projets de réforme des administrations publiques des Etats membres de l'UE ont un point commun : mieux encourager et rétribuer, mais également mieux évaluer et sanctionner la performance individuelle. A cette fin, de nouveaux systèmes d'évaluation de la performance voient de plus en plus souvent le jour – comme les systèmes reposant sur des conventions d'objectifs – tandis que des méthodes et des directives permettant de comparer les performances avec un minimum de bureaucratie sont mises au point dans toute l'Europe. L'objet de cette étude sera d'examiner si ces objectifs sont atteints et, le cas échéant, de quelle manière.

Ces dernières années, les traditionnelles évaluations de la performance ont été très critiquées. Il était fréquent que ces évaluations soient perçues (si tant est qu'elles fussent réalisées) comme des tâches imposées et nécessaires au niveau du quotidien administratif. Ni les supérieurs hiérarchiques, ni les collaborateurs ne s'intéressaient aux évaluations – mais pour des raisons différentes. Tandis que le premier groupe de personnes ne voulait pas évaluer, le second ne voulait pas être évalué. Les évaluations de la performance restaient souvent sans conséquence : dans de nombreux cas, elles n'avaient pas de retombées majeures sur les conditions de travail du personnel. Le principe de l'emploi à vie et de l'avancement à l'ancienneté de même que les avancements plus ou moins automatiques remettaient en cause l'utilité des évaluations. Ce système présentait également un autre point faible : les exigences bureaucratiques et la pléthore de critères d'évaluation engendraient des résultats subjectifs. C'est à raison, donc, que cette subjectivité a été critiquée – de même que la fréquente tendance à attribuer des notes trop généreuses afin d'éviter des conflits internes dans la gestion des ressources humaines.

Aujourd'hui, les classiques problèmes de légitimation que posait l'instrument d'évaluation de la performance se sont profondément modifiés, tandis que l'instrument lui-même a, pour sa part, sensiblement gagné en importance. A l'heure actuelle, dans de nombreux Etats membres de l'UE, l'évaluation de la performance est largement plus suivie de conséquences personnelles avec des retombées systématiques sur la concertation des objectifs, la rémunération de la performance, l'évolution de la carrière, les décisions relatives à l'avancement et – de plus en plus souvent – la sécurité de l'emploi. Ces changements placent l'évaluation de la performance au centre de la gestion des ressources humaines. De plus, précisément parce qu'il a gagné en importance, cet instrument

exige une meilleure utilisation et une professionnalisation de l'ensemble du processus. La présente étude examine et analyse ce processus de réforme.

D'autres évolutions, moins éclatantes mais non moins importantes, ont vu le jour :

Jusqu'à présent, les systèmes d'évaluation de la performance ne centraient pas leurs critères sur une évaluation personnalisée ; se voulant comparables, ils étaient avant tout standardisés¹. A l'inverse, nous pouvons affirmer que la réforme actuelle des systèmes de rémunération, de performance et d'évaluation s'inscrit dans une tendance à la décentralisation, voire même à l'« individualisation », dans la gestion des ressources humaines². Dans la pratique, cette évolution se caractérise par des exigences propres à chaque poste et par des objectifs individuels qui se soustraient de plus en plus à la standardisation. Les réformes laissent de plus en plus fréquemment la place à des méthodes d'évaluation personnalisées – et non plus standardisées. Dans le même temps, au sein même de la gestion des ressources humaines et de la performance, de nouvelles responsabilités sont déléguées au personnel d'encadrement intermédiaire. Ces responsabilités portent essentiellement sur la rémunération liée à la performance, sur les conventions d'objectifs et sur la passation de contrats d'objectifs. Ainsi, dans le domaine de la gestion de la performance, le concept de leadership revêt une signification entièrement nouvelle.

Ce processus n'est ni « bon » ni « mauvais ». Il est ambivalent. Les opportunités et les risques qu'il comporte sont très proches. De plus, nous ne savons absolument pas, à l'heure actuelle, quelles retombées cette tendance peut avoir sur la position des membres du personnel d'encadrement, sur la motivation des agents, ni sur la position des représentants du personnel.

2. Méthode et état actuel de la recherche

Afin de préparer cette étude, une étude préliminaire et internationale a été réalisée en 2006 à l'attention du ministère fédéral de l'intérieur ; cette étude reposait sur des enquêtes conduites auprès de spécialistes en poste dans différentes administrations publiques au Danemark, en Finlande, au Royaume-Uni et en Allemagne. Au cours de ces entretiens, j'ai rencontré un intérêt pour le sujet auquel je ne m'attendais absolument pas. Au Danemark (*state employers authority*), en Finlande (ministère des finances) et au Royaume-Uni (*Cabinet Office*), j'ai été reçu d'emblée par plusieurs interlocuteurs. Les entretiens qui ont suivi ont été très intenses et fort intéressants, ce dont je tiens à remercier vivement mes interlocuteurs. Ces études de cas étant susceptibles de présenter un grand intérêt pratique pour les autres Etats membres, elles sont présentées dans cette étude en tant que « bonnes pratiques ».

La présente étude, qui est l'étude principale, a été établie sur la base d'un questionnaire (cf. annexes à cette étude) qui a été adressé à des spécialistes des ressources humaines dans tous les Etats membres de l'UE, en Norvège et à la Commission européenne. 24 Etats membres, la Norvège et la Commission européenne y ont répondu. En février et en mai 2007, les résultats de l'enquête ont été discutés par les spécialistes du personnel du groupe de travail des ressources humaines du réseau EUPAN³.

¹ Jürgen Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst – eine Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, n° 1/2, 2007, p. 24 sqq.

² OECD Working Papers on Public Governance 2007/3, Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries, Paris 2007.

³ Pour de plus amples renseignements sur le réseau EUPAN, cf. <http://www.eupan.org>.

Les débats des spécialistes et l'analyse des différents systèmes ont permis de tirer de nombreuses conclusions et ont mis en évidence de multiples évolutions positives. Ainsi, il est manifeste que l'instrument d'évaluation de la performance prend une importance accrue dans tous les Etats membres. Dans ce domaine, l'actuel processus de réforme internationale suscite un élan novateur qui pourrait présenter un très grand intérêt pour les pratiques nationales. Car sans négliger les spécificités des structures administratives nationales, la comparaison internationale est riche d'enseignements tirés des expériences et des difficultés des autres.

Dans tous les Etats membres de l'UE, les discussions sur les systèmes d'évaluation de la performance sont le domaine réservé des experts. Dans les médias et dans l'univers politique, les débats publics portant sur ce sujet sont de loin moins populaires que les discussions sur d'autres instruments relatifs à la performance. Ainsi, s'il existe des études internationales et comparatives sur la rémunération à la performance, il n'en existe aucune sur l'évaluation même de la performance. L'une des raisons principales en est sans doute que la rémunération à la performance se prête bien plus à des stratégies politiques que la réforme des systèmes d'évaluation.

Dans cette étude, très peu d'administrations publiques ont déclaré avoir contrôlé et évalué les forces et faiblesses de leurs propres systèmes d'évaluation. Au niveau international ou bilatéral, plus particulièrement, les administrations publiques n'ont échangé que très sporadiquement leurs expériences dans ce domaine. Dans le cadre du réseau des directeurs généraux des administrations publiques (EUPAN), les derniers échanges d'expériences sur le sujet remontent à 1994 (sous la présidence grecque). Cela est d'autant plus regrettable que les nombreuses réformes de ces dernières années constituent sans doute une mine d'informations précieuses pour effectuer des comparaisons – comme le montre l'exemple de la Hongrie, dont la dernière réforme du système d'évaluation de la performance (qui date de 2007) s'est largement inspirée d'expériences et de modèles internationaux. L'adoption d'une rémunération à la performance étant impensable sans la mise en place de nouvelles formes – plus professionnelles – d'évaluation, l'actuel déficit, tant dans le domaine de l'évaluation que dans celui de la recherche, est de moins en moins acceptable.

Cela étant dit, il ne saurait être question de « fabriquer en série » des instruments d'encadrement tels que la convention d'objectifs, l'évaluation de la performance ou la rémunération flexible : ces instruments ne peuvent s'acquérir sous la forme de produits standard, en ignorant leurs liens étroits avec les politiques administratives impliquées⁴. Ce n'est qu'en les adaptant à chaque administration publique, en tenant compte des spécificités de chaque culture administrative, qu'ils seront porteurs de réussite. Néanmoins, cette étude cherchera à répondre aux questions suivantes : quels peuvent être les enseignements, pour chaque pratique administrative, des expériences des autres Etats membres ? Quels éléments tirés des systèmes d'évaluation de la performance à l'échelle internationale semblent intéressants et praticables, afin de pouvoir en reprendre – au moins – quelques parties dans chaque culture administrative et dans chaque structure nationale ? Ainsi, l'un des objectifs de cette étude sera de rechercher des modèles envisageables pour les administrations publiques des Etats membres de l'UE. Mais il ne s'agira en aucun cas d'une étude des « bonnes pratiques » : les méthodes et les expériences relatives à l'évaluation de la performance étant très différentes les unes des autres, l'objectif ne saurait consister à proposer la « recette miracle » pour une évaluation parfaite ou « correcte ». Dans les différents modèles d'administrations publiques de l'Europe, les systèmes d'évaluation poursuivent des objectifs forts différents. Alors que dans les systèmes de carrière traditionnels, l'évaluation de la performance a des répercussions directes sur l'avancement, ce phénomène est beaucoup moins fréquent dans le cas des systèmes axés sur les postes de travail. A côté de cela, les évaluations de la performance ont, dans de nombreux Etats membres, des

⁴ Peter Conrad, Gerd Manke, Zielvereinbarung, Leistungsbeurteilung und flexible Vergütung, in: Personalführung, n° 5/2001, p. 52.

conséquences directes sur la rémunération. Dans d'autres Etats, dans lesquels l'instrument de la rémunération à la performance n'existe pas, il en va bien sûr différemment. Toutefois, nous avons pu constater une tendance générale : plus les évaluations de la performance sont liées à des objectifs relatifs aux compétences professionnelles (c'est-à-dire à des éléments touchant à l'avancement et à la rémunération), plus elles sont source de conflits.

En dépit de ces différences notables, les enquêtes conduites dans l'ensemble des systèmes administratifs débouchent sur trois conclusions similaires :

- Les objectifs et la finalité des évaluations de la performance bénéficient d'une reconnaissance générale. En dépit de toutes les difficultés rencontrées, rares sont les observateurs qui remettent en cause les avantages et l'importance de ces évaluations. La gestion des ressources humaines en attend de précieuses informations, l'organisation une plus grande efficacité, les collaborateurs une source de reconnaissance et de motivation, et les évaluateurs une meilleure communication ainsi qu'une performance accrue chez leurs collaborateurs.
- Dans la pratique quotidienne, toutefois, la mise en œuvre de cet instrument engendre des difficultés, des troubles et des frustrations auprès de nombreux collaborateurs et supérieurs hiérarchiques.
- Sur la base des expériences du passé, de nouveaux systèmes d'évaluation du personnel voient régulièrement le jour : ils apportent des améliorations à la forme ou à l'organisation des systèmes (nouvelles méthodes, nouveaux critères, nouveaux quotas, nouveaux évaluateurs, nouveau style de communication, nouveaux rythmes d'évaluation) ou suggèrent de nouvelles stratégies de mise en pratique (nombre accru de formations, nouvelles règles pour une mise en œuvre conséquente, règles pour contrer la subjectivité).

En raison de cette situation ambivalente, il n'est pas étonnant que dans toutes les cultures administratives, la mesure personnalisée et organisationnelle de la performance compte parmi les instruments d'encadrement les plus controversés – à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne et internationale.

Si l'état actuel de la recherche, tel que nous l'avons décrit ci-dessus, n'est pas satisfaisant, c'est également parce qu'il est complexe de définir des termes tels que la « motivation à la performance » et parce qu'il est particulièrement difficile de saisir, sur le plan analytique, les nombreuses pratiques d'évaluation de la performance à l'échelle internationale. Ainsi, en Europe, les différentes administrations publiques recourent – selon les organisations – à des formes d'évaluation très différentes, allant des méthodes traditionnelles aux conventions d'objectifs, aux contrats de performance, aux auto-évaluations, aux évaluations complètes à 360 degrés, aux *balanced scorecards* (tableaux de bord prospectifs), aux évaluations d'équipes et aux enquêtes auprès des citoyens. Ne serait-ce que pour des raisons de place, il sera impossible, dans cette étude, de discuter en profondeur de toutes les formes d'évaluation. Dans ce qui suit, nous nous pencherons donc sur les méthodes qui jouissent actuellement de la plus grande popularité, à savoir deux instruments : la convention d'objectifs et l'évaluation classique de la performance.

Difficulté supplémentaire pour procéder à une comparaison internationale des différentes pratiques administratives : l'évaluation de la performance compte parmi les instruments les plus décentralisés des politiques du personnel. Ainsi, la plupart des Etats membres de l'UE n'ont plus de système d'évaluation unique pouvant s'appliquer à l'ensemble de la fonction publique. Au contraire : dans les administrations publiques du Royaume-Uni et de Suède (*civil service*), non seulement l'évaluation de la performance, mais également la totalité du système de rémunération diffèrent

d'une administration à l'autre. Dans ce contexte, la décentralisation du système de rémunération et d'évaluation exige un grand professionnalisme afin de pouvoir en gérer la coordination. Sur ce point, la réponse de la Suède est la suivante : « It is also necessary to note that the more decentralised, optional and flexible you make the pay system, the more information you will have to provide for the people involved in pay setting. »

Christoph Demmke

II. PARTIE THEORIQUE : EVALUATION ET MESURE DE LA PERFORMANCE

1. Fondements : définition de la mesure de la performance et de la motivation à la performance

1.1. Quels sont les facteurs qui influencent la performance ?

Dans toutes les administrations européennes comparées, l'objectif majeur de l'évaluation de la performance est d'augmenter la motivation de même que la performance individuelle et organisationnelle. Ainsi, l'activité administrative n'est plus exclusivement tournée vers une éthique du service public et du devoir à accomplir, mais de plus en plus vers le principe de la performance et de la motivation : aujourd'hui, plus personne ne renonce aux incitations à la performance car l'éthique de la fonction publique et du devoir implique une éthique de la performance qui ne repose pas seulement sur des valeurs, mais également sur des incitations matérielles⁵.

De plus, les conditions motivant la disposition à être performant ont profondément changé. Aujourd'hui, le droit international de la fonction publique accepte, lui aussi, le principe d'un service rendu pour un autre. Parallèlement à cela, on reconnaît que les prestations individuelles ne résultent pas seulement d'une idée éthique que la fonction publique aurait d'elle-même, mais également de la combinaison de divers facteurs.

En raison de la nouvelle teneur des débats sur les sources de motivation dans la fonction publique, le rôle de l'évaluation du personnel a changé, lui aussi.

Alors que dans l'optique traditionnelle, l'évaluation de la performance n'était absolument pas indispensable, elle s'est transformée en instrument et en jalon incontournables d'une gestion personnalisée du développement, de la sanction et de la motivation. L'évaluation de la performance est un instrument qui a gagné en importance au cours du temps et qui reflète, par là-même, un changement tant dans l'éthique de la fonction publique que dans l'administration.

En période de vaches maigres plus qu'à n'importe quel autre moment, toutes les administrations publiques exigent de meilleures performances de la part de leurs agents. Dans toute l'Europe, les demandes de réforme relatives au statut de la fonction publique et à l'évaluation de la performance exigent que les différences de performance soient considérées au cas par cas : les performances remarquables devront être récompensées et les performances insuffisantes sanctionnées.

Dans la mesure où les méthodes de gestion de la performance ont gagné en importance et où la rémunération comprend désormais des éléments liés à la performance, il est devenu nécessaire de disposer d'une définition quantifiable, autant que possible, de la performance.

A cet égard, le concept même de performance est extrêmement complexe – et les experts ne s'entendent que sur un point : les facteurs qui influencent la performance individuelle et organisationnelle. La performance étant une ressource extrêmement difficile à mesurer, les Etats membres mesurent de plus en plus fréquemment la réalisation des objectifs, les résultats, et le rendement. Dans le cas de la mesure du rendement se pose toutefois la question suivante : comment mesurer les prestations individuelles ? Dans ce contexte, la performance individuelle et la réussite personnelle sont souvent confondues. Dans les faits, la performance et la réalisation des objectifs dépendent presque toujours – dans la fonction publique – d'un grand nombre de facteurs tels que la culture et la structure de l'organisation, les conditions de travail, les technologies disponibles,

⁵ Considérant que l'éthique de la fonction publique est une éthique suffisante pour la performance, le Luxembourg ne mène toujours pas d'évaluation régulière du personnel – mais certains projets comptent modifier cette situation.

l'encadrement, la motivation à la performance, l'interprétation personnelle de la performance, la confiance en soi, la réussite escomptée, la satisfaction procurée par la performance, les objectifs, l'engagement, les efforts déployés pour être performant, les compétences, la collaboration avec les collègues, la santé, etc.

Il est donc tout aussi difficile d'expliquer que d'évaluer la performance individuelle⁶. Dans un cas de figure idéal, l'évaluation de la performance devrait recourir à des critères a) qui soient importants dans le cadre de la tâche à accomplir, b) qui soient observables par l'évaluateur, c) sur lesquels le collaborateur puisse exercer une influence, d) qui puissent être expliqués et justifiés dans le cadre d'un feed-back. Afin d'éviter toute démotivation, il est également capital que l'évaluation de la performance ne crée pas de mauvaise surprise chez le collaborateur.

1.2. La mesure des performances complexes dans la fonction publique

La performance individuelle peut être mesurée. Pour ce faire, la plupart des Etats membres disposent de plusieurs critères⁷ :

- Critères quantitatifs
- Critères qualitatifs
- Critères de rentabilité
- Critères fonctionnels
- Critères sociaux
- Critères relatifs à la compétence et aux exigences
- Critères externes (importance et degré de difficulté de la mission à accomplir, exécution de cette mission dans l'urgence, etc.).

La mesure de la performance présuppose également deux éléments : une méthode de mesure ou d'évaluation de la performance qui fonctionne, et la possibilité de mettre correctement en évidence les relations de cause à effet, c'est-à-dire la possibilité d'expliquer les résultats d'une performance donnée et de les attribuer à leurs causes véritables⁸. »

Sur le plan théorique, ce dernier aspect est relativement simple à décrire. Mais dans la pratique, la réalité administrative, qui diffère d'une administration et d'une catégorie de personnel à l'autre, ne saurait se réduire à un simple schéma. De plus, dans les catégories supérieures de la fonction publique, il est particulièrement difficile de procéder à des mesures car la plupart des performances individuelles laissent la place à une multitude d'explications. Ainsi, dans la fonction publique, les systèmes d'évaluation de la performance doivent répondre à des exigences plus complexes que dans de nombreuses activités du secteur public, dans lesquelles il est bien plus simple d'évaluer la performance à l'aide de mesures quantitatives.

La plupart des Etats membres qui ont participé à cette étude reconnaissent qu'il est particulièrement difficile de mesurer la performance dans les administrations publiques : non seulement les performances individuelles ne se prêtent que difficilement à des mesures quantitatives, mais les informations qui s'y rapportent sont également insuffisantes. En termes de catégories de personnel, cela vaut particulièrement pour la police, les pompiers, les tribunaux, le système carcéral et le domaine politique. Dans ces domaines, de nombreuses performances dépendent, dans leur aboutissement, de variables externes (évolution des valeurs, catastrophes, ressources, coordination,

⁶ Cf. Thomas Breisig, *Entgelt nach Leistung und Erfolg*, Bund Verlag, Francfort/Main 2003

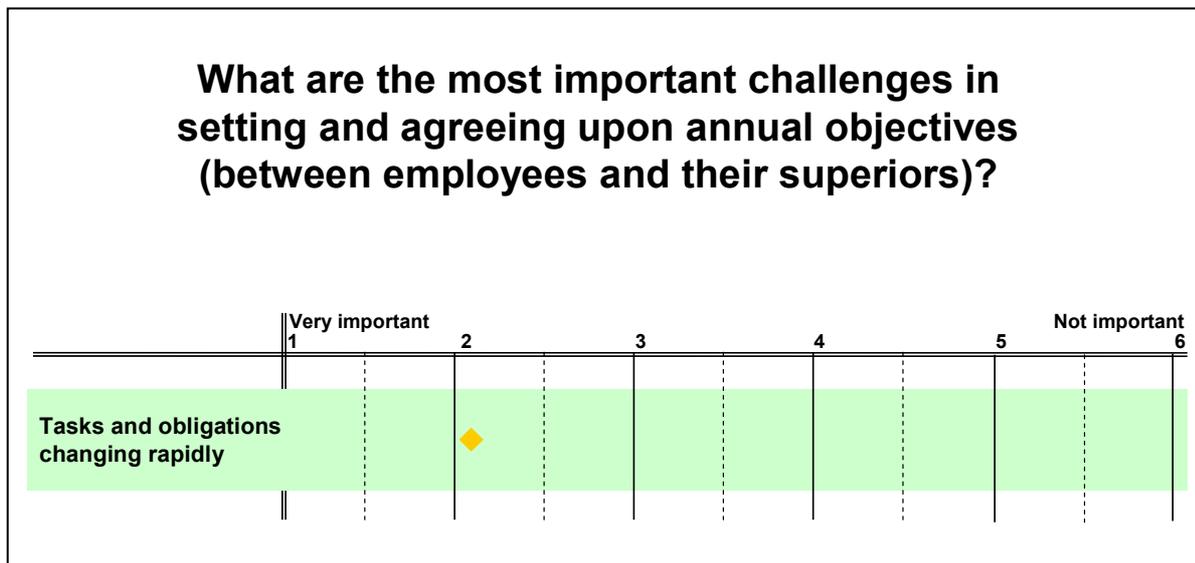
⁷ Cf. Bernd Becker, *Grundlagen betrieblicher Leistungsbeurteilungen*, 3^e édition, Stuttgart 1998.

⁸ Schuler, *Der Funktionskreis*, in: Schuler, *Beurteilung*, loc. cit., p. 309

temps, hiérarchie, etc.), de la donne politique et des décisions à court terme des dirigeants – décisions qu’il est difficile de traduire en conventions d’objectifs.

« Lorsque les performances sont peu complexes, il semble qu’une seule mesure suffise pour en déterminer la valeur. Prenons l’exemple d’une personne qui participe à une épreuve sportive et réalise un parcours de 100 mètres en 12 secondes : ces 12 secondes sont le résultat de la mesure et, par là-même, le résultat de la performance. Mais nous disent-elles vraiment tout de la performance réalisée ? Avons-nous affaire à un coureur rapide ou à un coureur lent ? S’il s’agit d’un grand sportif de sexe masculin, 12 secondes sont un résultat indiscutablement médiocre, alors que s’il s’agit d’une épreuve entre écolières de 14 ans, on pourra être certain d’avoir découvert un grand talent. Cet exemple nous montre que quelle que soit son exactitude, la mesure ne saurait constituer, à elle seule, une évaluation exhaustive de la performance. Cette mesure doit être complétée par un groupe de référence, par une norme, et par la méthode d’évaluation. Dans le cas de situations plus complexes, une composante supplémentaire vient s’ajouter : l’attribution des responsabilités. Dans notre exemple, on trouvera que le résultat de la performance est moins bon lorsqu’il n’y a pas de vent, que lorsque les coureurs doivent lutter contre un violent vent de face. Or, les performances professionnelles peuvent fréquemment avoir le vent en poupe ou, au contraire, devoir lutter contre des vents contraires – sans que la mesure de ces données soit aussi simple que sur un terrain de sport⁹. »

Dans les réponses apportées au questionnaire de cette étude, de nombreux Etats membres ont répondu qu’au cours d’une seule et même année, les conventions d’objectifs devaient très fréquemment être adaptées – à des changements de situation. Ils ont également précisé que la politique exerçait une forte influence sur le travail individuel, et plus particulièrement sur le travail du personnel d’encadrement.



⁹ Schuler, Der Prozess, in: Schuler, Beurteilung, loc. cit., p. 34

L'évaluation des critères de performance vagues, tels que la catégorie « *style d'encadrement* », engendre des difficultés supplémentaires. Ainsi, certains cadres fournissent un travail de spécialiste tout à fait remarquable. Mais nombre d'entre eux ne réussissent ni à être confraternels, ni à exercer leurs fonctions d'encadrement. « Une personne peut fournir une performance remarquable si l'on s'en tient à des normes de mesure objectives, tout en étant – par ailleurs – un partenaire, un subordonné, un supérieur ou un collègue déplorable¹⁰. »

Certains Etats membres ont énuméré les problèmes qu'ils rencontrent pour mesurer les aspects qualitatifs. Leurs réponses illustrent, en partie, les difficultés propres à la mesure de la performance dans la fonction publique.

**Mesure qualitative de la performance dans la fonction publique
(Réponses des Etats membres)**

- **Slovenia:** This depends on the superiors inventiveness.
- **Italy:** There are no objective indicators. The measuring takes place through daily relations.
- **Sweden:** Through the discussion of the individuals contribution to the business needs of the organisation.
- **Portugal:** Through scales defined by each evaluator.
- **Latvia:** It is complicated. We are using competency approaches to evaluate the behaviour.
- **Netherlands:** 1 to 1 discussions in which the targets that have been agreed upon will be discussed. For regular civil servants qualitative results are not taken into account.
- **Estonia:** They are usually the most complicated part of any appraisal and tend to give ground for subjective judgments
- **Deutschland:** In the evaluation form different points are listed (quality, analysis, usability, promptness, team fairness, conflict management), which have to be appraised
- **Denmark:** Qualitative results might be measured on the basis of customer satisfaction and other types of evaluation.
- **Cyprus:** Through the assessment of competencies. But this assessment is highly subjective.
- **Lithuania:** Workload, quality of performance, complexity of tasks, ability to apply the expertise and skills laid down in job descriptions, communication and co-operation.
- **Austria:** Not every accomplishment can be counted or measured. Nevertheless aims should be defined beforehand. Thus it is possible to judge, whether aims are achieved or not.
- **Belgium:** By interviewing pannels – questionnaires
- **Romania:** Qualitative issues are more difficult to measure. Thus leading to more subjectivity.
- **European Commission:** By appraisal of three headings: efficiency (set of SMART objectives), competencies and conduct (compulsory appraisal standards)

Le Danemark et la Belgique effectuent également des évaluations complètes à 360 degrés et des évaluations menées par des collègues, des clients et des citoyens. En Grande-Bretagne, (au *Senior Civil Service*), « the measure of qualitative results are often recorded through the use of assessment tools such as 360 degree feedback, input from peers, staff managed and colleagues as well as, for

¹⁰ Harry Levinson, Management by Whose Objectives?, in: Harvard Business Review, Harvard Business School Press, 2005, p. 7

many of the most senior staff, the results of staff surveys and departmental feedback ». En Autriche, dans le cadre de la réforme de l'administration, un certain nombre de projets se penchent sur la mesure des résultats qualitatifs, tant à l'échelle ministérielle qu'interministérielle. Exemple de projet mené à l'échelle ministérielle, le « modèle destiné au personnel d'encadrement » de la Chancellerie fédérale fournit une définition des performances et élabore des indicateurs à l'attention de chaque direction, tout en prévoyant des comptes rendus de contrôle trimestriels. Au sein de ce projet en cours de réalisation, la définition des performances et des indicateurs est une base essentielle de la gestion par objectifs (*management by objectives*). Dans le cadre de la réforme de l'administration, l'introduction à l'échelle fédérale d'une analyse coûts/performances et d'un « contrôle de l'efficacité » devrait également permettre de définir des indicateurs.

En raison des difficultés particulières que présente la mesure de la performance dans la fonction publique, il ne s'agira pas – dans la plupart des cas – de parvenir à l'objectivité, mais de réaliser une évaluation professionnelle de la performance, qui permette d'observer et de décrire des résultats mesurables par unité de temps (c'est-à-dire le rendement) de même que le comportement dont ils découlent (c'est-à-dire la ressource)¹¹.

Dans ce contexte, les principes du professionnalisme et de la non-discrimination gagnent en importance. L'encouragement à la subjectivité est de plus en plus perçu comme une clé pour gérer le problème de l'objectivité¹². A cet égard, les opinions convergent de plus en plus : toute évaluation professionnelle de la performance doit recourir à une méthode qui permette de tenir compte de la relativité et de la complexité de la procédure au sein de la fonction publique. Dans le passé, le principe de l'objectivité a engendré des processus d'évaluation particulièrement détaillés et mathématisés, dans lesquels les évaluateurs étaient de plus en plus dépassés. Aujourd'hui, il est de plus en plus admis que pour pouvoir mener correctement leurs évaluations, les évaluateurs doivent être spécialement formés et doivent disposer, grâce à un style d'encadrement coopératif, d'informations suffisantes sur les performances à évaluer – afin de pouvoir se faire une idée complète de la performance individuelle de leur collaborateur¹³.

1.3. Incursion en psychologie : quels sont les facteurs qui influencent la motivation à la performance ?

La recherche continue de polémiquer sur le moteur de performance le plus déterminant : la motivation à la performance ou la capacité à être performant ? Dès les années 1960, *Herzberg* a souligné la nécessité d'opérer une distinction, dans les politiques du personnel, entre facteurs motivants et démotivants. Selon lui, la rémunération a pour effet principal de démotiver les collaborateurs (dans le cas d'une piètre rémunération) ou de ne pas les démotiver (en cas de rémunération appropriée). En revanche, elle ne réussit à augmenter la motivation que dans des cas exceptionnels. Par conséquent, si la rémunération est un instrument de motivation important, il est rare – d'après *Herzberg* – qu'elle augmente la motivation.

Dans le domaine du diagnostic psychologique de l'évaluation de la performance, des experts tels que *Schuler* évoquent la propension des personnes motivées par la réussite et sûres d'elles-mêmes à s'attribuer le mérite de leurs succès. A l'inverse, les personnes conditionnées à l'échec tendent à s'expliquer leur succès par le faible degré de difficulté de la tâche ou par le hasard. En cas d'échec, les personnes conditionnées au succès tendent à s'expliquer cet état de fait par un manque d'efforts ou par la malchance.

¹¹ Fred Becker, Grundlagen betrieblicher Leistungsbeurteilungen, 3^e édition, Stuttgart 1998, p. 165

¹² Fred Becker, Grundlagen, loc. cit., p. 209

¹³ Fred Becker, Grundlagen, loc. cit., p. 151

Le point de vue de la personne à évaluer

Face au succès ou à l'échec, la personne à évaluer commencera par se demander si elle a contribué elle-même à ce résultat ou s'il est le produit du hasard ou d'autres circonstances extérieures. Cette attribution dépend pour une part essentielle de sa confiance en soi et de son image de soi.

« Chez les personnes conditionnées à l'échec, même le succès ne déclenche guère d'impulsion valorisante, tandis que l'échec amoindrit la confiance dans leurs capacités de performance et/ou renforce la peur de l'échec. »

« Des conséquences objectivement identiques sont donc intégrées différemment par les individus agissants et induisent des comportements (et des sentiments !) différents face à des performance données » (...). Tout système de gestion de la performance devrait donc savoir que les « personnes capables, mais craignant l'échec, recèlent un important potentiel de performance non réalisé. »¹⁴

Inversement, un feed-back négatif peut d'autant plus agir comme facteur améliorant la performance que l'individu a une grande confiance en soi et que l'évaluateur est crédible et compétent. Par conséquent, le renforcement de la confiance en soi devrait constituer la base et l'objectif premier de tout système de gestion de la performance. Une image de soi stable et la confiance en soi forment donc les principaux facteurs individuels de motivation. Plusieurs facteurs de performance dépendent de la construction de l'image de soi et du degré de confiance en soi :

- « l'expectation de succès,
- le niveau d'exigence et la fixation des objectifs,
- la satisfaction procurée par la performance (à distinguer de la satisfaction au travail),
- l'engagement (attachement aux objectifs),
- la recherche de feed-back et la réaction au feed-back,
- l'effet du renforcement externe et de l'auto-renforcement¹⁵. »

« Un bon encadrement requiert la connaissance et la prise en compte de l'image de soi de la part de chaque collaborateur (...) Si l'on parvient, par la fixation d'objectifs adaptés aux capacités, par le feed-back et par la récompense (ou l'autorécompense), à améliorer la confiance de l'individu dans sa compétence propre, on peut être assuré d'une expectation du succès accrue, de l'audétermination d'objectifs plus élevés et d'une meilleure performance¹⁶. » Cela ne signifie pas pour autant que les points faibles de la performance individuelle ne doivent pas être abordés avec franchise. Au contraire, une discussion constructive, dans une ambiance de respect mutuel, entre supérieur hiérarchique et collaborateur permet souvent d'améliorer la performance individuelle.

« La performance durable et spontanée est impensable sans motivation (...). Parmi les composantes ou corrélats importants de la motivation à la performance (...) on citera : l'activité, l'autodirection, le niveau d'exigence, la persévérance, l'application, la disposition à l'effort, l'ambition, le goût du risque, le conditionnement au succès/à la confiance et la crainte/la peur de l'échec¹⁷ ». Dans la

¹⁴ Schuler, Der Funktionskreis, in: Schuler, Beurteilung, loc. cit., p. 311

¹⁵ Schuler, Der Funktionskreis, in: Schuler, Beurteilung, loc. cit., p. 314.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

motivation à la performance, les efforts déployés pour être performant de même que l'explication et l'imputation (c'est-à-dire l'« attribution ») des résultats sont supposés jouer un rôle déterminant. Cependant, les compétences – aptitudes et connaissances – influent, elles aussi, sur la performance. La satisfaction procurée par la performance dépend de l'explication donnée aux résultats. Cette explication, à son tour, est en rapport direct avec la confiance en soi de la personne.

De plus, la motivation à la performance est formée par le conflit primaire entre « espoir de réussite » et « crainte de l'échec », de même que par la probabilité de réussite, la ténacité, la persévérance et les efforts déployés.

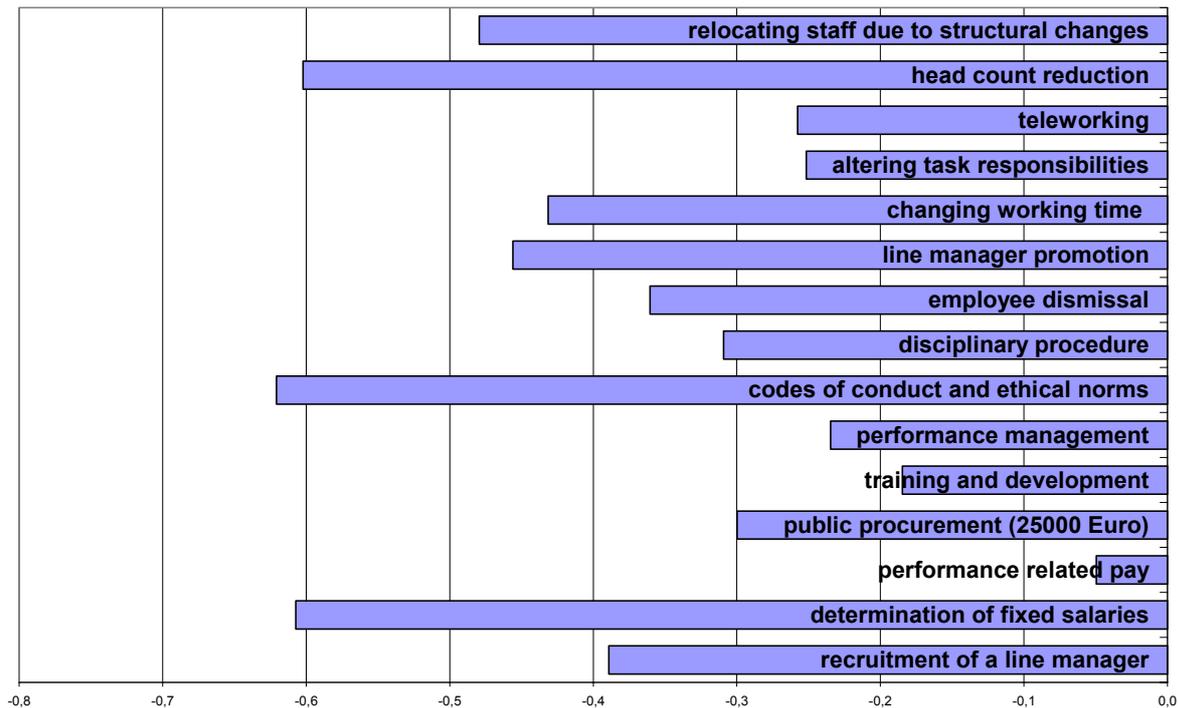
2. La corrélation entre l'évaluation de la performance et la rémunération à la performance

La présente étude n'a pas pour objet d'analyser les systèmes de rétribution liés à la performance, ni leurs incidences sur la motivation individuelle. Il existe néanmoins un lien important entre l'introduction d'un nouveau système de rémunération et l'introduction d'un nouveau système d'évaluation. Ainsi, la plupart des Etats membres de l'UE qui ont adopté un nouveau système de rétribution ont également introduit un nouveau système d'évaluation (ou plutôt : des *performance management systems*).

La relation entre ces deux instruments passe pour être délicate. Dans l'ensemble, l'introduction d'un nouveau système de rémunération exige une gestion bien plus professionnelle de l'évaluation qu'un système indépendant de la performance – comme l'illustre l'exemple qui suit. Si un collaborateur A passe au niveau de performance 4, il s'y habituera et considérera vraisemblablement la prime de performance comme un acquis. Dès lors, une rétrogradation susciterait frustration et démotivation. La question est de savoir dans quelle mesure cette situation – dont l'évaluateur est sans doute conscient – entérine la pratique des primes, l'évaluateur n'ayant aucun intérêt à démotiver le collaborateur A. Cet exemple montre que l'introduction d'une rémunération liée à la performance peut parfaitement entraîner une corruption de l'évaluation qui risquerait, à son tour, de compromettre la confiance dans le nouveau système et d'engendrer des problèmes d'acceptation.

Dans presque tous les Etats membres de l'UE, la réforme des systèmes de rétribution s'accompagne, depuis quelques années, d'une décentralisation des compétences de gestion du personnel, et en particulier des responsabilités concernant l'attribution de rémunérations liées à la performance. Aujourd'hui, la rémunération à la performance compte parmi les domaines les plus décentralisés de la gestion du personnel.

Degree of vertical centralisation
(scale from -1 full centralisation to +1 full decentralisation)



Source : Christoph Demmke/Gerhard Hammerschmid/Renate Meyer, Decentralisation, and Accountability as a Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management, Maastricht 2006

Dans la plupart des pays, les raisons invoquées pour justifier l'introduction d'une rémunération à la performance sont les suivantes :

- la performance individuelle doit être récompensée,
- les individus réalisant des performances différentes doivent être rétribués différemment (principe d'équité),
- il faut augmenter l'attrait des emplois dans la fonction publique par une rémunération flexible et fidéliser les collaborateurs talentueux,
- la rémunération à la performance permet de canaliser la concentration vers la performance et les résultats,
- la rémunération à la performance permet de modifier les valeurs – l'accomplissement des tâches est important, mais la performance aussi,
- la rémunération à la performance est un facteur de motivation,
- la rémunération à la performance influe sur la culture de l'organisation.

Etats membres de l'UE recourant à des éléments de rétribution à la performance	Etats membres de l'UE ne recourant à aucun élément de rétribution à la performance	Remarques
Suède, Grande-Bretagne, Danemark, Finlande, Allemagne, Lituanie, Estonie, Italie, Slovaquie, Hongrie, Malte, Espagne, France, Belgique, Bulgarie	Grèce, Luxembourg, Portugal, Slovénie, Pays-Bas, République tchèque, Chypres, Irlande, Pologne, Roumanie	L'Autriche et la Slovénie projettent d'introduire une rémunération à la performance ; aux Pays-Bas, les éléments de rémunération liés à la performance sont insignifiants ; nous ne disposons d'aucune donnée pour la Lettonie ; en Pologne, seuls les fonctionnaires nommés (env. 3% des agents) bénéficient d'une rémunération liée à la performance ; en France, on attribue principalement des « primes ». Au Portugal, un vaste processus de réforme est en cours

Source : Christoph Demmke/Gerhard Hammerschmid/Renate Meyer, *Decentralisation and Accountability as Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management*, Maastricht, EIPA, 2006.

Si, dans l'ensemble de l'Union, la rémunération à la performance a été introduite pour certains éléments de rétribution, rares sont à ce jour les Etats membres (comme le Danemark, la Finlande et le Royaume-Uni) dans lesquels cet instrument joue un rôle important. « Les pays qui ont développé les liens les plus forts entre l'évaluation des performances et la rémunération sont ceux qui privilégient un fort degré de délégation dans la gestion des ressources humaines et du budget – essentiellement par le biais de systèmes d'emploi. Cela montre à quel point la délégation de responsabilités est importante pour le développement d'un système de rémunération liée à la performance. Pour motiver leurs collaborateurs, les pays qui préfèrent une délégation assez restreinte – principalement dans le cadre des systèmes de carrière – accordent traditionnellement plus d'importance au développement du personnel et à l'avancement. Cette situation est toutefois en train d'évoluer, puisque des rémunérations à la performance sont à présent utilisées dans certains systèmes de carrière (comme la Hongrie et la France), afin de favoriser la flexibilité et de promouvoir la responsabilité individuelle¹⁸. »

Il existe actuellement quatre études comparatives sur les systèmes de rémunération liés à la performance dans les administrations publiques des Etats membres de l'UE. L'Institut européen de l'administration publique (IEAP) en a présenté une première en 2002 – sous la présidence espagnole de l'Union. En 2003, une étude a été réalisée par Bruno Dente pour la présidence italienne. Enfin,

¹⁸ OECD, *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, Paris, 2005

l'étude la plus fouillée à ce jour a été achevée en 2005 par l'OCDE¹⁹. La Fondation Bertelsmann a en outre publié en 2006, en Allemagne, une brève étude comparative sur la rémunération dans la fonction publique²⁰. Malgré la diversité des publications, il est frappant de constater que la plupart des études n'accordent encore que trop peu de place à une analyse critique des risques inhérents à l'introduction d'une rémunération à la performance.

Cependant, l'adoption par les Etats membres de l'OCDE d'une rémunération à la performance dans la fonction publique ne constitue qu'une des facettes de la tendance générale à la flexibilisation et à l'individualisation de la rémunération.

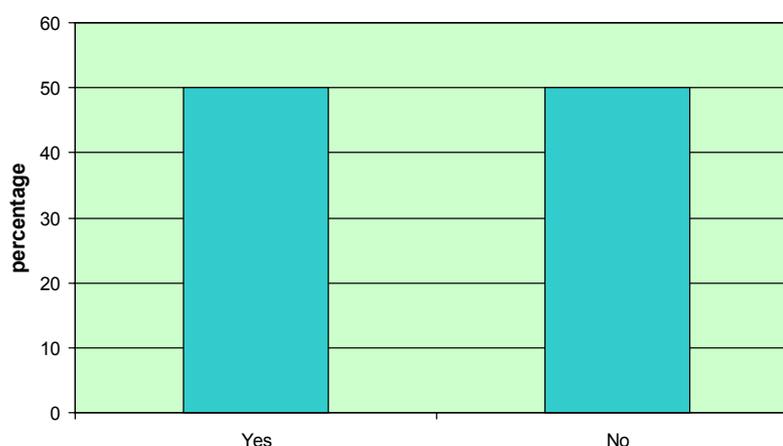
Un changement important – en particulier pour les fonctions d'encadrement – est la tentative d'adapter le salaire individuel aux difficultés inhérentes au poste, aux compétences ou au niveau de responsabilité. L'adoption d'un système de gestion par postes ou par compétences présuppose néanmoins l'existence de différentes méthodes d'évaluation et de récompense pour les différents groupes de personnes concernés.

Dans la plupart des pays, la rétribution des fonctionnaires repose sur trois composantes principales : le salaire de base, une rémunération liée au poste et aux tâches afférentes et des éléments de rémunération liés à la performance. Les composantes variables de la rémunération ne doivent pas être confondues les unes avec les autres. Dans le premier cas, il est question de la performance « attendue » ou « exigée par avance », compte tenu du poste (et ce, en fonction de l'évaluation des compétences requises pour les tâches inhérentes au poste), tandis que le second cas suppose une évaluation *ex post*. Dans presque tous les Etats membres de l'OCDE, la part variable de la rémunération des postes d'encadrement semble dépendre davantage d'une évaluation *a priori* du poste que d'une évaluation *a posteriori* telle que l'exigerait un système RLP. D'après cette définition, rares sont les Etats européens qui appliquent un système RLP global et formel. En outre, ce qualificatif ne correspond pas toujours à la réalité, dans la mesure où certains systèmes associent l'évaluation de la performance sur des ressources dont on ne peut pas réellement prétendre qu'elles sont « liées à la performance ». Il arrive aussi, dans certains cas, qu'on distribue des primes de performance sans aucune évaluation formelle de la performance individuelle. Cela explique pourquoi l'évaluation de la performance n'entretient un rapport direct avec l'attribution d'une rémunération à la performance que dans la moitié, environ, des Etats.

¹⁹ Cf. Sean Fitzpatrick, *Comparative Survey of the Systems of Productivity-linked Remuneration that are Employed in the Civil Services of the Member States of the European Union (Performance Related Pay)*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001. Bruno Dente, *European Best Practices in Performance Related Pay for Public service managers*, Study presented to the 41th Meeting of the European Directors-General Responsible for Public Administration, Rome, 2 et 3 décembre 2003; OCDE, 2005, loc. cit.

²⁰ Bertelsmann-Stiftung (éd.), *EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst*, Gütersloh, janvier 2006.

Is the outcome of the appraisal directly linked to the determination of performance-related pay (bonuses) (in central administration)?



Dans la pratique, il existe fréquemment un décalage entre le « système de rémunération à la performance » tel qu'il se présente et son fonctionnement concret, qui ne tient parfois quasiment pas compte de la performance²¹. Ainsi, certaines administrations européennes ont décidé d'adopter une rémunération à la performance, tout en convenant d'octroyer périodiquement (c'est-à-dire à tour de rôle), tous les deux ans environ, une prime à l'ensemble des employés afin d'éviter tout problème d'équité. D'autres pays opèrent une distinction entre rémunération mensuelle et/ou annuelle à la performance, gratification à caractère unique, primes et autres suppléments. Tout ce qui se range dans la catégorie « rémunération à la performance » ne cadre donc pas, loin s'en faut, avec la véritable notion.

Dans plusieurs Etats membres (le Danemark, les Pays-Bas, Malte, etc.), le personnel d'encadrement est rémunéré selon des systèmes de rémunération à part. Dans d'autres Etats, cela n'est pas le cas. Dès lors, un certain nombre de différences pourra résulter du degré de centralisation du système de rémunération. Au Danemark, presque tous les cadres sont rémunérés à la performance. En revanche, seule une minorité de l'ensemble des agents du secteur public est rétribuée de la sorte.

En Grèce et au Luxembourg, par exemple, le traitement des fonctionnaires est fixé de manière centrale tandis qu'en Grande-Bretagne et en Suède, il est négocié individuellement ou par les différentes agences.

Dans certains pays (la Grande-Bretagne, le Danemark et la Finlande, par exemple), la rémunération liée à la performance est entrée dans les mœurs depuis longtemps. D'autres le considèrent d'un œil très critique, ce qui explique de nombreux Etats membres n'aient pas (encore) de rémunération liée à la performance ; en Irlande, en Belgique, aux Pays-Bas et en Norvège, elle est l'apanage (d'une fraction) du personnel d'encadrement.

Enfin, notons qu'il existe de très grandes différences quant au montant de la rémunération liée à la performance. En France, l'application d'instruments de rémunération liés à la performance diffère d'un ministère et d'une catégorie d'agents à l'autre (« Le degré de corrélation dépend des administrations et des catégories d'agents en cause »). En Pologne, « The results of the appraisal have been linked directly with the granting of a Civil Service bonus based on the service rank held

²¹ OCDE, résumé en plusieurs langues, Performance-Related Pay Policies for Government Employees, résumé allemand, Paris, 2005.

(appraisal system for the appointed civil servants) ». Dans quelques rares Etats membres, il est possible d'accorder des primes de performance d'équipe. En revanche, presque tous les Etats interrogés dans le cadre de cette enquête ont affirmé ne pas pratiquer dévaluations d'équipes.

De nombreux pays ont donc intégré des éléments de rémunération à la performance. Toutefois, même s'ils témoignent de tendances communes dans leurs grandes lignes, nos exemples révèlent, dans le détail, l'ampleur des différences. Ainsi, les stratégies de réforme des systèmes de rémunération (abolition des primes, réforme du principe d'ancienneté, mise en place d'incitations matérielles à la performance, etc.), sont certes comparables, mais leur réalisation concrète au plan national est ajustée au contexte de chaque pays (et à son système fiscal). Or, c'est précisément à ces problèmes que doit faire face la démarche fort populaire des « bonnes pratiques » dans le domaine de la rémunération. Pour une bonne part, ce qui semble comparable ne l'est guère en réalité.

La rémunération à la performance présente l'avantage d'encourager une culture axée sur la performance et d'obliger à rendre des comptes au public. Cet objectif est capital pour nombre de « réformateurs ».

Sur ce point, les voix critiques rétorquent que les défauts de la structure administrative ne sauraient en aucun cas être corrigés par un volet 'performance', « étant donné que l'on a par exemple affaire à des insuffisances structurelles, à des directives politiques diffuses, à des cadres juridiques hypercomplexes et contradictoires, à des effectifs matériels et humains insuffisants, à une mauvaise organisation des flux d'information et à une pénurie de formation continue²². »

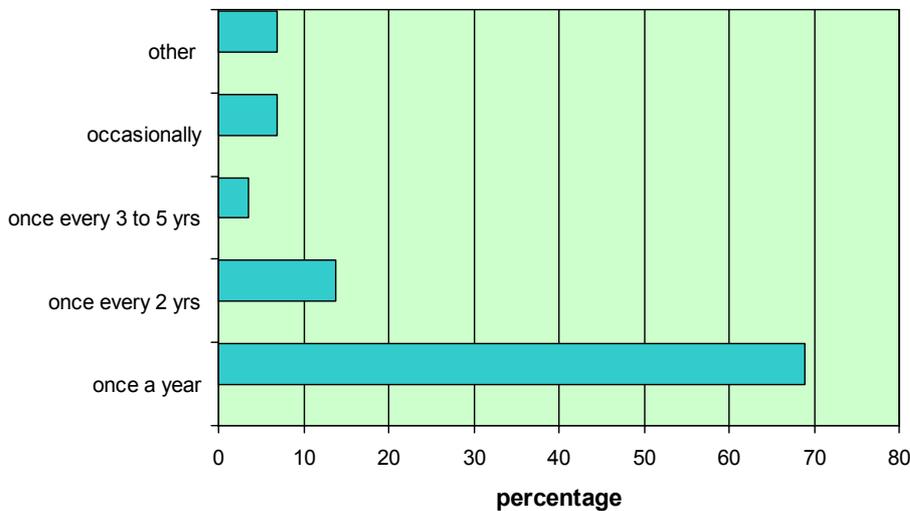
A contrario, la rémunération liée à la performance offre « l'occasion et l'opportunité de procéder à des transformations profondes de l'encadrement et de l'organisation du travail – comme en témoignent les méthodes efficaces de conventions d'objectifs et d'évaluation du personnel, la définition des tâches, l'acquisition de compétences, l'instauration d'un meilleur dialogue entre agents et supérieurs hiérarchiques, l'essor du travail d'équipe et l'accroissement de la flexibilité lors de la fourniture de la prestation de travail. La rémunération liée à la performance peut donc catalyser la mise en œuvre de telles transformations et la négociation d'une nouvelle « donne » en matière de performance, et contribuer à créer, par là-même, une nouvelle culture de travail dotée d'une répercussion positive sur le rendement. Il semble que dans le contexte d'une rémunération à la performance, l'augmentation des performances ne soit pas à imputer aux incitations financières, mais à des effets corollaires – à savoir aux transformations organisationnelles nécessitées par la mise en œuvre d'un tel système et au changement de culture managériale²³. »

Les systèmes de rémunération à la performance présentent également l'avantage d'« obliger » nombre d'administrations à évaluer la performance sur une base annuelle. Les enquêtes réalisées dans le cadre de cette étude le confirment : la plupart des administrations mènent des évaluations annuelles.

²² Matthias Pechstein, *Wie können die Länder ihre neuen beamtenrechtlichen Kompetenzen nutzen?*, exposé dans le cadre de l'atelier « Leistungsorientierung im Öffentlichen Dienst – Erfahrungsaustausch zu Reformansätzen in Europa », ministère de l'intérieur du Land de Saxe, Dresde, 29.6.2005.

²³ OCDE.

When do the appraisals take place?

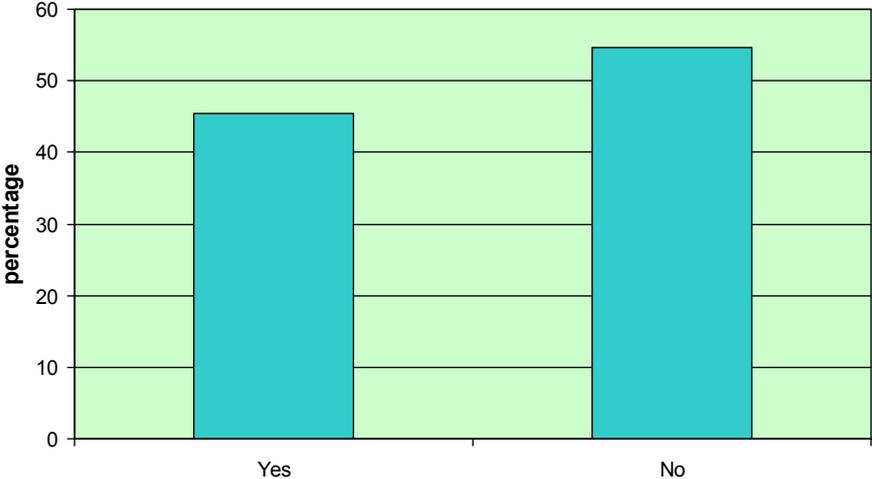


Autre aspect positif : les systèmes de rémunération à la performance exigent de leurs cadres qu'ils mènent des entretiens à intervalles réguliers avec leurs collaborateurs – afin d'évaluer la performance avec la plus grande précision possible. Il est même fréquent que ces entretiens soient combinés à des entretiens semestriels d'ajustement des objectifs.

Concertation des objectifs → **Entretien semestriel** → **Evaluation** →

L'idée de ces entretiens avec les collaborateurs est avant tout de permettre un dialogue dans la confiance, non dominé par les composantes de la rémunération et de l'avancement. L'objectif est donc d'opérer une distinction entre objectifs liés aux compétences professionnelles (*hard objectives*) et objectifs liés aux compétences relationnelles (*soft objectives*) afin d'obtenir un climat d'entretien ouvert, franc et marqué par la confiance. Une exigence qui n'est malheureusement pas toujours atteinte : ainsi, la Finlande et la Grande-Bretagne constatent que les contenus des entretiens avec les collaborateurs sont avant tout dominés par les composantes liées à la rémunération. D'autres Etats membres n'opèrent aucune distinction, étant donné que leurs évaluations de la performance n'a aucune incidence sur les décisions concernant la rémunération et l'avancement.

Are discussions on “hard” objectives separated from discussions on “soft” objectives?



III. PARTIE PRATIQUE : LES SYSTEMES D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE, ENTRE TRADITION ET REFORME

1. Les systèmes classiques d'évaluation de la performance

D'une manière générale, les systèmes d'évaluation des Etats membres de l'UE, de la Norvège et de la Commission européenne se résument à deux groupes qu'il est toutefois possible de combiner : dans le premier cas, il s'agit d'un système d'évaluation classique permettant de mesurer la performance des agents selon un éventail de critères prédéterminés ; dans le second cas, les Etats membres utilisent l'instrument de la convention d'objectifs et mesurent la performance individuelle en fonction du degré de réalisation des objectifs.

Evaluation de la performance et convention d'objectifs : tableau comparatif

Evaluation de la performance	Convention d'objectifs
Les agents sont évalués sur la base de leur performance, en fonction d'indicateurs de performance présélectionnés.	Les agents doivent être sensibilisés aux objectifs primordiaux de l'administration, de la direction générale et de l'unité ainsi qu'aux objectifs individuels.
L'évaluation de la performance des agents se veut aussi équitable que possible et est menée selon des critères identiques.	Les agents sont évalués à l'aide des d'objectifs qui leur sont personnellement impartis.
La rémunération variable doit être déterminée au moyen de critères de performance les plus objectifs possibles.	La rémunération variable doit être déterminée en fonction de l'atteinte ou non des objectifs.
L'évaluation de la performance individuelle doit faire appel à des indicateurs de performance, des profils d'exigences et des descriptions de poste.	Les liens entre performance individuelle et organisationnelle doivent être expliqués.

On situe traditionnellement les avantages d'une évaluation classique de la performance en ceci que les méthodes de mesure standardisées sont beaucoup plus efficaces et simples d'emploi que des conventions d'objectifs individuelles, coûteuses en temps. Par ailleurs – en théorie du moins – la comparaison de la performance des agents s'avère beaucoup plus aisée dans le cas d'un système standardisé que dans celui d'un système individualisé. « De plus, l'essor grandissant de centres de performance décentralisés qui agissent de manière largement autonome recèle le risque d'une perte de contrôle pour l'encadrement central du personnel²⁴. »

Dans le cas d'un système classique d'évaluation, la performance est très fréquemment axée sur les tâches, le poste et un certain nombre de profils de performance et/ou d'exigences (profils de compétences).

²⁴ Jürgen Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, op. cit., p. 29.

Exemple d'une évaluation de la performance

I. Tâches et/ou profil d'exigences de l'agent
Tâche 1
Tâche 2
Profil d'exigences 1
Profil d'exigences 2

II. Evaluation de la performance				
Très bonne ou excellente (niveau de performance = 4)				
Bonne ou supérieure aux exigences (niveau de performance = 3)				
Satisfaisante ou tout à fait conforme aux exigences (niveau de performance = 2)				
Insatisfaisante ; ne répond pas, en grande partie, aux exigences (niveau de performance = 1)				
Méthodes de travail et connaissances	4	3	2	1
Style de communication et comportement en équipe				
Motivation				
Tâche 1				
Tâche 2				

II. Evaluation du style d'encadrement				
Style d'encadrement (uniquement pour les agents ayant des responsabilités d'encadrement)				
Encadrement des collaborateurs				
Valorisation/qualification des collaborateurs				
Motivation/constitution d'équipe(s)				
Gestion des conflits				
Aptitude à la prise de décisions				
Connaissances linguistiques				

III. Evaluation du potentiel	
Souhait d'évolution de l'agent	
Avis de l'évaluateur	
Cap d'évolution prévu	
Cap d'évolution	Attributions visées

--

Signatures

(L'évaluateur)

(L'agent)

(Le second évaluateur)

Sur un plan purement méthodologique, ce modèle permet d'envisager une multitude de formes, de méthodes et de critères d'évaluation. En règle générale, l'évaluation porte sur les activités, les compétences, les objectifs, les résultats, le comportement ainsi que les qualités (propension à s'investir, fiabilité, motivation, etc.). A cet égard, l'avantage des critères se rapportant aux qualités tient à leur haut degré de généralité. L'inconvénient en est la faible clarté notionnelle, qui entraîne un risque d'erreur lors des évaluations. A l'inverse, les critères se rapportant au comportement sont très propices aux évaluations subjectives.

En Europe, les administrations publiques recourent généralement à un panachage de critères. Fréquemment aussi, la souplesse est de mise dans le choix des critères d'évaluation. En Pologne par exemple, l'évaluation du personnel est régie par une ordonnance du premier ministre en date du 6 mai 2002 (le texte fait cependant, à l'heure actuelle, l'objet de concertations en vue d'une réforme), en vertu de laquelle des évaluations régulières doivent avoir lieu sur la base de critères contraignants et présélectionnés (dans une liste). La liste des critères obligatoires et optionnels est jointe à l'ordonnance.

No.	Mandatory Criteria in Poland
1.	Credibility
2.	Promptness
3.	Competence in applying relevant regulations
4.	Planning and work organisation
5.	Ethical attitude

« A direct superior, further referred to as the “evaluator,” shall select from the list no fewer than 3 and no more than 5 evaluation criteria that are deemed the most significant for the proper fulfilment of duties of the position occupied by a civil servant. The evaluator shall select performance criteria after he/she has discussed with a civil servant, further referred to as the “evaluee,” the manner in which the duties of the position occupied are fulfilled ».

En Lituanie, il existe 5 critères d'évaluation de la performance – qui illustrent également ceux de bon nombre d'Etats membres :

1. La charge de travail,
2. La qualité de la performance affichée,
3. La complexité des performances affichées,
4. La capacité individuelle à appliquer ses connaissances et ses aptitudes pour répondre aux exigences du poste,
5. La communication et la coopération.

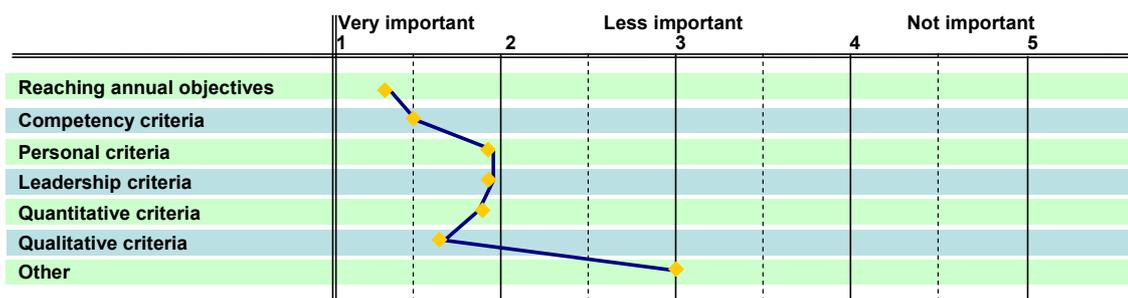
Au Portugal, « the performance appraisal in the Portuguese public administration focus on the following elements - Individual contribution in service for the achievement of outputs - Behaviour skills with a view to measure relatively stable individual features differentiating performance levels for a given assignment - Personal attitudes with a view to measuring personal commitment to reach higher performance levels, including such features as the efforts made, and the interest and motivation shown. The relative weighting of each element will depend upon the specific features of services or bodies, professional groups or careers, to meet the requirements and objectives within each sector. Reference should also be made that in the case of performance appraisal of middle managers and at the behavioural skills level leadership criteria, such as the development capacity and staff motivation and strategic vision are taken into consideration ».

En Finlande, les directives d'évaluation de la performance sont centralisées, mais les modalités de conception des différents critères d'évaluation ne le sont pas. Dans de nombreux cas – comme dans celui du ministère finlandais des finances dont nous avons retenu l'exemple – l'évaluation porte sur des critères tels que la compétence, l'efficacité, la coopération ainsi que des sous-critères variables.

En dépit de l'existence de certaines tendances générales, les critères de compétence et d'évaluation varient donc du tout au tout, en Europe, et ce, tant pour les agents que pour le personnel d'encadrement. Néanmoins, nous remarquons que dans nombre d'administrations européennes, les

critères s'appuyant sur des traits de personnalité (comme la ponctualité, l'intelligence, la compétence sociale) et sur des caractéristiques acquises en dehors du service (le niveau d'éducation, le caractère) perdent de leur importance. Cela se solde par un recul des critères d'évaluation des traits individuels et par une montée en puissance des conventions d'objectifs (en nombre limité), de l'évaluation fonctionnelle et de l'évaluation des compétences.

What are the most important criteria in the performance process?



Malgré la popularité de la convention d'objectifs et de la gestion des compétences, nombre d'Etats membres ne renoncent PAS aux prescriptions de critères standardisés. La principale raison en est que les listes de critères standardisés, à l'aide desquelles tous les employés sont évalués au sein d'une administration, offrent l'avantage d'une meilleure comparabilité des performances. Dans ce contexte, l'évaluation de la performance est bien plus simple à manier qu'une convention d'objectifs, qui suppose une communication beaucoup plus poussée entre le supérieur hiérarchique et son collaborateur.

D'une manière générale, la tendance est toutefois à la différenciation au niveau des instruments d'évaluation de la performance, des indicateurs de performance et de la notation. Dans de nombreux Etats membres, les méthodes d'évaluation standardisées ont quasiment disparu. Chaque administration possède son propre modèle. Sur ce point, l'évaluation de la performance se mue en un modèle de moins en moins uniforme, qui s'ajuste aux objectifs, aux structures et aux valeurs des organisations concernées. Quant à savoir si ce processus de fragmentation est susceptible d'entraîner des problèmes d'équité, il est encore impossible de le dire.

La liberté de conception laissée aux administrations comporte bien sûr un revers : l'absence d'homogénéité des pratiques évaluatrices, qui « complique la mobilité du personnel d'un ministère à l'autre et freine l'élaboration de principes uniformes pour le développement des ressources humaines²⁵. » Au sein de l'administration fédérale allemande – d'après l'étude menée par J. Lorse – les différents ministères affichent entre deux et 17 critères de différenciation pour ce type d'évaluation²⁶. « Les autres services évoluent dans une fourchette de cinq à sept facteurs d'évaluation²⁷. » Un tableau dressé par J. Lorse aboutit au résultat suivant, par ordre de fréquence²⁸ :

²⁵ Jürgen Lorse, Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: Zeitschrift für Beamtenschaft, cahier n° 4/2005, p. 110.

²⁶ Lorse, Führungskräfte, loc. cit., p. 112.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

Critères de différenciation au niveau du style d'encadrement	Fréquence (en %)
Délégation de tâches	80
Motivation des collaborateurs	70
Approche de l'information	60
Promotion des collaborateurs	60
Instauration d'un climat de travail positif	40
Capacité à fixer des objectifs	30
Approche de l'intégration	30
Fonction d'exemple	30
Temps pris pour les collaborateurs	20
Entretiens réguliers avec les collaborateurs	20

Ce tableau montre que les tendances majeures de la modernisation des administrations publiques se retrouvent désormais dans les critères d'évaluation. Mais ces tendances ne simplifient pas l'évaluation des critères en question. La « capacité à fixer des objectifs », par exemple, est fort difficile à évaluer.

Une solution à ce problème pourrait être d'instaurer, pour l'évaluation des compétences d'encadrement, des évaluations anonymes réalisées par les collaborateurs. Ce faisant, les compétences d'encadrement des supérieurs hiérarchiques pourraient être appréciées du point de vue des collaborateurs. Cette innovation correspondrait tout à fait à une culture moderne de l'encadrement.

Pour terminer, il revient donc à chaque administration de s'assurer en interne que ses évaluations, quelle qu'en soit la forme, ont été menées sérieusement, minutieusement, équitablement et correctement.

2. Réformes : entretiens avec les collaborateurs, conventions d'objectifs et contrats de performance

La fin du XX^e siècle (et le début du XXI^e) ont marqué, à l'échelle internationale, une réorientation de l'évaluation de la performance au profit de la théorie de la « gestion par objectifs » (*management by objectives* ou théorie relative à la définition d'objectifs) – et donc au détriment de systèmes d'évaluation détaillés, formalisés et standardisés. Ce concept accorde la priorité à l'entretien supérieur-collaborateur, à l'établissement d'objectifs personnalisés et concertés entre supérieur hiérarchique et collaborateurs, et à l'évaluation de la réalisation des objectifs.

La théorie de la gestion par objectifs rend compte de l'effet des objectifs sur la performance selon un double aspect : le niveau (ou la difficulté) de l'objectif et sa spécificité (par rapport à l'indétermination). En définitive, c'est l'attachement du collaborateur aux objectifs qui importe. Il s'agit ici de la mesure dans laquelle une personne se sent tenue par l'objectif²⁹. Cet attachement est favorisé par la participation à la négociation des objectifs. Fréquemment citée, cette participation « à la formulation des objectifs de performance ne s'est révélée profitable que parce qu'elle constitue un moyen d'obtenir l'engagement. Prise en soi, elle est d'une importance plutôt mineure pour le niveau de la performance³⁰. »

²⁹ Uwe Kleinbeck, Die Wirkung von Zielsetzungen auf die Leistung, in: Schuler, Beurteilung, loc. cit., p. 220.

³⁰ Schuler, Der Funktionskreis, in: Beurteilung, loc. cit., p. 316.

Dans la recherche, il est admis que des objectifs élevés et spécifiques favorisent davantage la propension des individus à fournir un effort que des objectifs peu élevés³¹. « L'utilité, au regard de la performance, de la fixation d'objectifs élevés est toutefois liée à certaines conditions, en particulier l'attachement aux objectifs, l'engagement, la confiance en soi, les compétences et le feed-back³². » Parmi les autres conditions favorisant l'obtention d'un attachement aux objectifs (*commitment*), citons :

- l'anticipation du succès (c'est-à-dire l'expectation de réalisation de l'objectif),
- les récompenses en cas d'atteinte de l'objectif,
- le soutien apporté aux objectifs par les supérieurs hiérarchiques,
- la pertinence des objectifs,
- la définition concertée d'objectifs ambitieux,
- la description d'objectifs concrets,
- la restriction du nombre d'objectifs,
- la fixation des objectifs dans le cadre d'un processus coopératif,
- la concordance des objectifs avec les exigences du poste.

Dans toutes les administrations qui ont été comparées et étudiées, les conventions d'objectifs sont des accords sur les performances, sur la qualité de ces performances et sur leur quantité. L'intention de ces conventions est de planifier et de définir ensemble les exigences de performance et ce, dans le cadre d'un processus équitable. Ce faisant, les agents sont sensés être motivés, dans la mesure où ils concourent à l'établissement de leurs propres objectifs et sont partie prenante d'une stratégie globale pour l'organisation. Les conventions d'objectifs ont une utilité supplémentaire, qui peut être exposée comme suit :

But et objet des conventions d'objectifs dans les administrations comparées

Les conventions d'objectifs arrêtées dans le cadre des entretiens avec les collaborateurs doivent

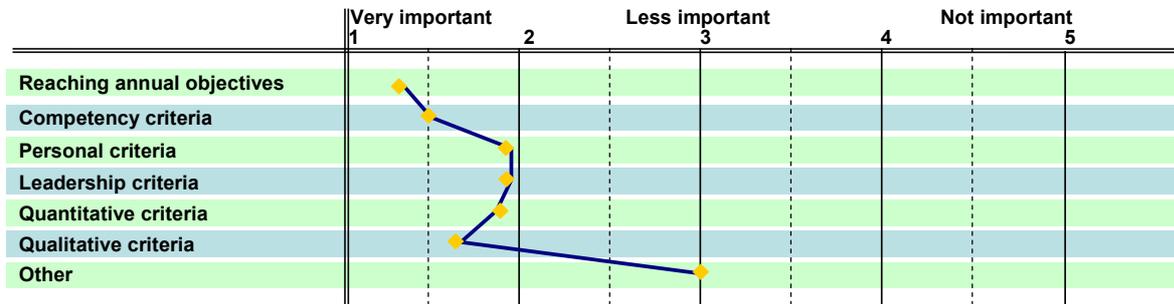
- 1. favoriser les structures décentralisées et l'autoresponsabilisation dans l'action,**
- 2. améliorer l'identification des participants à leurs tâches,**
- 3. permettre d'axer le travail sur les résultats,**
- 4. guider l'accomplissement des tâches grâce à des objectifs clairs,**
- 5. permettre aux cadres de se concentrer sur leurs tâches d'encadrement,**
- 6. rendre l'encadrement plus transparent,**
- 7. créer des possibilités, définir des priorités et adapter les grands axes du travail aux exigences du moment, tout en améliorant la collaboration.**

Dans presque toutes les administrations publiques examinées par cette étude, les agents travaillent désormais sur la base de descriptifs fonctionnels personnalisés, de profils de compétences et/ou de conventions d'objectifs individuels et doivent donc de plus en plus souvent rendre compte de la performance fournie et de la réalisation ou non des objectifs.

³¹ Kleinbeck, Die Wirkung, loc. cit., in: Schuler, loc. cit., p. 223.

³² Schuler, Der Funktionskreis, in: Schuler, Beurteilung, loc. cit., p. 315.

What are the most important criteria in the performance process?



La nécessité d'un encadrement adapté de l'action administrative et organisationnelle s'impose donc de plus en plus comme une évidence.

Dans l'ensemble, les nouveaux instruments d'encadrement tels que l'entretien avec les collaborateurs et/ou la convention d'objectifs³³ sont considérés comme une évolution extrêmement positive. Par rapport à la situation qui prévalait il y a quelques années, le changement est net. Alors que, durant des décennies, le rapport supérieur/collaborateur a participé d'une relation hiérarchique fondée sur la structure ordre-obéissance, l'emploi de ces nouveaux instruments montre non seulement que l'appréhension du lien supérieur hiérarchique/collaborateur a changé, mais aussi que la fonction publique (en tant que telle) est en train de se transformer.

Reste que la convention d'objectifs est un instrument aussi difficile à évaluer dans ses répercussions qu'il est hétérogène. Son évaluation dépend de chaque cas particulier.

³³ Cf. Christian Stöwe und Anja Weidemann, *Mitarbeiterbeurteilung und Zielvereinbarung*, Fribourg/Berlin/Munich/Würzburg/Zürich, 2005.

2.1. Aspects positifs

La mise en place de conventions d'objectifs s'inscrit fréquemment dans une stratégie plus vaste (juridique, politique et organisationnelle) d'objectifs.

Les changements qui s'ensuivent requièrent une évolution des qualifications et imposent de nouvelles exigences vis-à-vis du style d'encadrement et du mode d'évaluation. Désormais, l'évaluateur se voit réclamer bien davantage que le suivi d'un processus formel : dorénavant, le cadre supérieur doit non seulement évaluer la performance, mais également (de concert avec l'évalué) réfléchir à la manière de fixer les objectifs et d'évaluer la réalisation d'objectifs les plus divers.

Si les conventions d'objectifs font largement l'unanimité, c'est parce qu'il est plus aisé de piloter les organisations modernes à l'aide d'objectifs et de telles conventions qu'avec les traditionnelles instructions hiérarchiques³⁴. En témoignent les systèmes de convention d'objectifs de l'Estonie et de la France dont les formulaires d'évaluation n'ont sans doute pas leur pareil, en matière de concision et de clarté, ailleurs en Europe. Ces exemples montrent que – du moins d'un point de vue formel – l'avantage de ces conventions *peut* précisément résider dans l'élaboration d'un processus d'évaluation beaucoup moins bureaucratique que dans un système d'évaluation classique faisant intervenir une multitude de formulaires d'évaluation différents.

³⁴ Cf. Thomas Breisig, *Entlohnung und Führen mit Zielvereinbarungen*, Francfort/Main, 3^e éd., 2007

Estonia - Annual Performance Appraisal Record

Name and position of official	
Name and position of direct superior	
Evaluation period	
Date of performance appraisal interview	
1. Evaluation of performance of an official (incl evaluation of the achievement of targets in the evaluation period, personal competencies)	
2. Performance targets for the next period	
3. Evaluation of the probationary period (when relevant)	

4. Agreement on remuneration for the next period

5. Evaluation of training and development needs and objectives for the next period

Area of development	Objectives set	Activities planned (training, rotation, attachement, supervision etc.)

6. Opinion of an official evaluated

/Signature of direct superior/

/Signature of official/

En rapprochant les objectifs individuels des objectifs organisationnels par le biais de la concertation, il est permis d'escompter une mise en œuvre plus efficace des objectifs de l'administration. A l'inverse, ces instruments suscitent l'approbation des collaborateurs en apportant une réponse à leur souci grandissant d'auto-épanouissement. En théorie du moins, il s'agit d'atteindre un objectif et non d'exécuter une instruction hiérarchique. Dans le cas de la convention d'objectifs, la motivation individuelle est renforcée dans la mesure où l'avis du collaborateur est pris en compte pour établir les objectifs. Il s'agit donc d'un instrument d'encadrement « coopératif » qui permet aux agents de concourir à la conception de leurs conditions de travail, tout en leur offrant la possibilité de mieux comprendre les attentes placées en eux. Pour que la relation entre un supérieur et son collaborateur soit marquée par la confiance, il est par ailleurs bon que tous deux puissent s'entretenir sereinement, dans le courant de l'année, de ce qui a été convenu. Sur cette base, le collaborateur a plus de chances de se sentir reconnu. L'évaluation des collaborateurs possède également de vastes avantages par rapport aux évaluations traditionnelles de la performance : en étant axée sur des objectifs tout aussi concertés que concrets, elle permet d'éviter les erreurs susceptibles d'intervenir lors de l'évaluation de la multitude de critères propre aux systèmes d'évaluation classiques.

Cette étude a permis de constater que de nombreuses administrations publiques (telles que le *Cabinet Office* britannique et la Commission européenne) intègrent – plus ou moins activement – le principe « SMART(T) » – une abréviation formée à partir des termes *Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely* (et *Tough*).

Dans la réalité administrative en revanche, l'évaluation des objectifs n'est pas toujours aussi claire, ni aussi aisée. La pondération des objectifs peut opérer une distinction entre objectifs majeurs et objectifs accessoires. Dans ce cas, il faut également procéder à une pondération lors de l'évaluation de la réalisation des objectifs. Pour ce faire, il est par exemple possible d'attribuer des pourcentages.

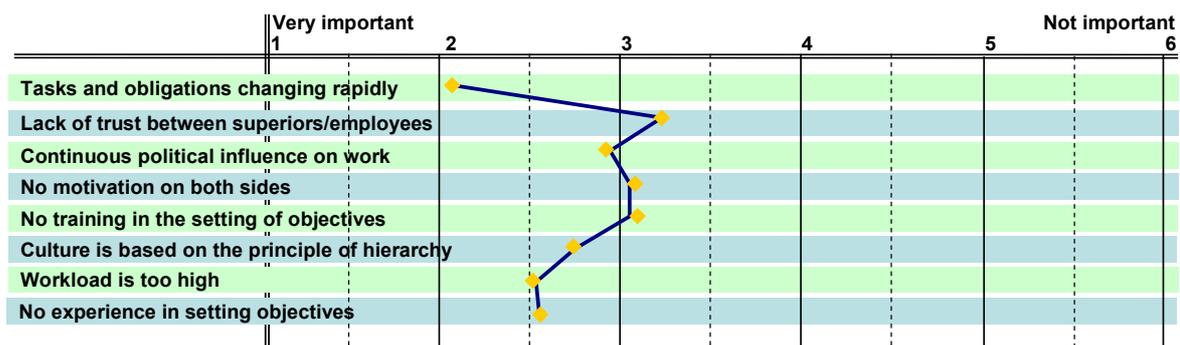
Importance en pourcentage	Objectif	Réalisation de l'objectif	Pourcentage absolu
20 %	1	100 %	20 %
20 %	2	50 %	10 %
20 %	3	50 %	10 %
10 %	4	25 %	2,5 %
30 %	5	100 %	30 %
Total			72,50 %

2.2. Aspects problématiques

Les avantages des conventions d'objectifs peuvent toutefois, eux aussi, être relativisés. Les différentes expériences menées dans les Etats membres de l'UE montrent que le recours accru aux conventions d'objectifs incite (dans un premier temps) l'administration à l'introspection³⁵. Les spécialistes mettent donc déjà en garde contre les « cas de bureaucratisation »³⁶. Cette mise en garde ne semble pas exagérée : les résultats de cette étude confirment clairement une tendance à la progression de la bureaucratie.

Comme avec tout instrument de politique du personnel, il existe, dans ce cas comme dans les autres, des risques et des points faibles. Ainsi, il est particulièrement difficile, dans la fonction publique, de convenir d'objectifs clairs. Les tâches sont souvent dictées par la réalité politique et changent au fil de l'activité quotidienne. Dans de nombreux domaines, il n'est pas aisé de convenir d'objectifs mesurables.

What are the most important challenges in setting and agreeing upon annual objectives (between employees and their superiors)?



Les objectifs n'étant pas statiques, ils doivent être constamment ajustés à des situations nouvelles. Et de fait, les Etats membres citent cette nécessité comme étant l'un des principaux défis à relever : au quotidien, les objectifs doivent être ajustés en permanence aux contraintes de la réalité. Toutefois, l'ajustement continu des conventions d'objectifs occasionnerait des coûts et des efforts administratifs démesurés. Aussi de nombreuses administrations ont-elles instauré des entretiens semestriels. Cette méthode étant sans cesse fustigée, pour le temps et les efforts administratifs qu'elle coûte, ces entretiens semestriels d'ajustement d'objectifs ne sont pas prescrits de manière obligatoire. Il est toutefois exigé des supérieurs hiérarchiques, en Finlande par exemple, qu'ils consacrent suffisamment de temps à leurs collaborateurs.

³⁵ Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst, loc. cit., p. 30.

³⁶ Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst, p. 32

Exemples relatifs au contenu des entretiens d'ajustement d'objectifs (« mid-year reviews »)

Telle ou telle tâche est-elle encore pertinente ? Comment est-il possible de réaliser mieux, plus simplement, plus rapidement ou à moindre coût une tâche ? Qu'est-ce qui a changé ? Y a-t-il de nouvelles priorités ? Selon quels critères de qualité à définir convient-il de fournir une prestation ? Comment les priorités doivent-elles être établies ? Sur quelles ressources doit-on tabler ? Quelles mesures de formation continue les nouveaux objectifs requièrent-ils ?

Notre étude a permis de constater de fortes différences concernant le type et la nature plus ou moins obligatoire des conventions d'objectifs. Si, dans certains pays, les conventions d'objectifs jouent un rôle subalterne dans le système d'évaluation des performances, il les prend comme fondement en Hongrie, en Irlande, en Grande-Bretagne (*Senior Civil Service*), à Malte (*Senior Civil Service*) et au Danemark. Dans ces pays, les conventions d'objectifs individuelles sont intégrées à un concept hiérarchique – c'est-à-dire à une cascade d'objectifs. Au *Cabinet Office*, on exige que le nombre d'objectifs soit plafonné. Au Danemark et à Malte (pour les hauts fonctionnaires), les conventions d'objectifs revêtent une importance particulière dans la mesure où elles font, à chaque fois, l'objet d'une négociation contractuelle et où les hauts fonctionnaires peuvent percevoir une prime de performance non négligeable lorsqu'ils remplissent leur contrat.

L'évaluation de la réalisation des objectifs est complexe. On présume souvent qu'avec la convention d'objectifs, seuls les collaborateurs doivent en répondre. Dans nombre de cas, « rien n'est toutefois plus faux, dans la mesure où, en réalité, diverses contraintes résultant d'un entrelacement complexe »³⁷ de différents facteurs sont responsables d'une performance qui sera plus ou moins bonne. Enfin, les objectifs arrêtés sont souvent ambigus, les conventions conclues trop ou pas assez nombreuses, trop complexes ou trop simples. Par ailleurs, les conventions et les concertations d'objectifs posent un problème unanimement reconnu, à savoir « que les objectifs individuels ne découlent pas directement des objectifs directeurs qui ont été exposés »³⁸

³⁷ Thomas Breisig, *Entlohnung und Führen mit Zielvereinbarungen*, Francfort/Main, 3^e éd., 2007, p. 85

³⁸ Conrad/Manke, *Zielvereinbarungen*, loc. cit., p. 54.

Conditions pour des conventions d'objectifs fécondes dans une cascade d'objectifs

Objectifs et conventions d'objectifs	Conditions
<ul style="list-style-type: none"> • Cascade d'objectifs • Conditions-cadres, par ex. objectifs politiques, juridiques, financiers • Objectifs de l'organisation • Objectifs de la direction générale • Objectifs de l'unité • Objectifs individuels 	<ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs individuels doivent cadrer avec la cascade d'objectifs, c'est-à-dire faire partie intégrante des objectifs directeurs. • Les conventions d'objectifs sont motivantes lorsqu'elles sont collectivement concertées, acceptées, comprises et soutenues. • Les objectifs individuels, en particulier, peuvent inciter à la performance ou démotiver, la réalisation des objectifs peut être tout aussi motivante que démotivante • Un nombre excessif d'objectifs freine la performance, les objectifs quantitatifs peuvent nuire à la qualité.

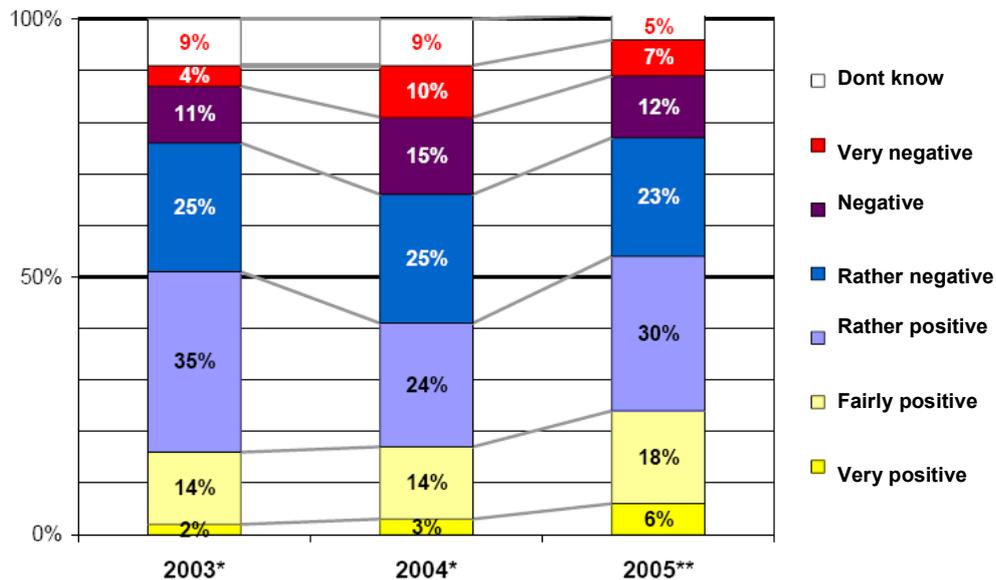
C'est surtout lorsque les cadres n'ont aucune expérience relative à la définition et à la concertation d'objectifs que des erreurs se font jour. « Too many managers are still setting poor quality objectives or worse still, not agreeing objectives formally with their staff until very late in the reporting year. As a result, there is poor linkage to departmental goals and reduced accountability for the delivery of results³⁹ », peut-on lire dans un rapport d'évaluation britannique datant de 2007.

Dans ces situations plus que dans toute autre, il n'est pas rare que les personnes censées participer à la définition des objectifs n'y soient pas associées, de sorte que les conventions d'objectifs ne deviennent rien d'autre, dans la réalité, que des assignations d'objectifs et des injonctions classiques. Reste que la réalité n'est que rarement toute « noire » ou toute « blanche ». C'est ce que montre la situation en Irlande, où la communication entre supérieurs hiérarchiques et collaborateurs s'est améliorée ; mais pas le « feed-back » sur l'évaluation de la performance. « While communication has been improved by PMDS – there are issues around managers giving feed-back ».

La mise en œuvre des contrats d'objectifs concertés et des conventions d'objectifs n'est pas toujours aisée, notamment dans les Etats membres qui les ont récemment introduits. C'est ce qu'enseigne un exemple suisse, où la mise en place d'un nouveau système d'évaluation du personnel avec rémunération variable à la clé a mis en évidence que les employés étaient plus critiques vis-à-vis de l'introduction d'un nouveau système d'évaluation des performances et de la mise en place de conventions d'objectifs que vis-à-vis de l'introduction de la rémunération à la performance. Au total, entre 40 % et 50 % des agents jugeaient négativement les conventions d'objectifs en 2005.

³⁹ Senior Civil Service, HR Practitioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, Londres, 2007/2008, p. 7

MbO and personnel assessments: general impression



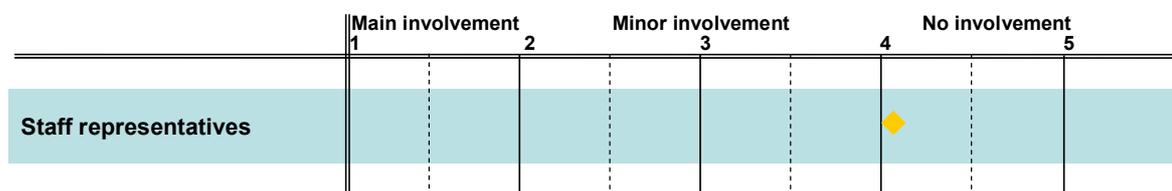
En Allemagne – malgré l’opinion positive qu’elles suscitent dans la pratique et dans les milieux scientifiques – les conventions d’objectifs engendrent également, dans les cénacles spécialisés du droit administratif, de vives polémiques sur la nature juridique de cet instrument. Chez les spécialistes en sciences de l’administration, la controverse porte avant tout sur la convention d’objectifs, sur le poids social inégal des interlocuteurs et sur les dangers d’une « densification » croissante de la performance. Les représentants du personnel, en particulier, sont très critiques à l’égard de cet instrument. Si l’entretien avec les collaborateurs est avant tout l’expression d’une culture de l’encadrement qui mise sur le dialogue et l’appui professionnel, et qui est irrécusable en termes de politique du personnel, la convention d’objectifs s’avère quelque peu plus problématique. L’une des critiques essentielles, en l’occurrence, est que les concertations d’objectifs comportent un risque de « densité » croissante de la performance, tout en entraînant une individualisation du rapport de performance avec le supérieur hiérarchique. Selon les craintes exprimées, l’individualisation des objectifs risquerait d’empêcher presque entièrement tout contrôle de la mesure et de l’évaluation de la performance. Sans compter que les objectifs concertés au cas par cas compliquent la comparaison des performances – des collaborateurs. Enfin – aux yeux des représentants du personnel – l’évaluation et la mesure d’objectifs qualitatifs et imprécis représentent un défi majeur. D’où un constat clair : pour fort utiles qu’elles soient, les conventions d’objectifs véhiculent un important potentiel d’usage abusif au détriment des employés. Par ailleurs, des problèmes peuvent survenir du fait que, dans la réalité administrative, les conventions d’objectifs ne sont pas toujours concertées avec le service ou l’administration concernés, mais sont « imposées » par la hiérarchie. Une difficulté supplémentaire réside dans le fait que bien souvent, la convention d’objectifs ne constitue nullement un accord, mais une assignation d’objectifs par le supérieur hiérarchique. « Les plus hauts niveaux d’encadrement partent communément du principe qu’ils ont le privilège exclusif a) de fixer les objectifs, b) de déterminer les performances, les récompenses et les objectifs⁴⁰... » Les représentants du personnel, en particulier, redoutent que la barre ne soit placée trop haut en matière d’objectifs et que les conventions d’objectifs individuels n’enterrent les droits acquis collectivement. Les conséquences de

⁴⁰ Tom Coens/Mary Jenkins, *Abolishing Performance Appraisals*, San Francisco 2002, p.16

la non-réalisation des objectifs posent également problème. Pour peu que la performance soit encore loin de l'objectif ou que la réalisation de cet objectif soit irréaliste, les conséquences peuvent être inopportunes. Les personnes manquant d'assurance seront enclines à interpréter la non-réalisation des objectifs comme une inaptitude. Par la suite, elles auront facilement tendance à renoncer à se fixer des objectifs⁴¹. De ce fait, la recherche conclut généralement que les objectifs non concertés, c'est-à-dire **prescrits**, ne contribuent guère à accroître la motivation des collaborateurs. A l'inverse, il en découle que la participation des collaborateurs est primordiale lorsqu'il s'agit d'atteindre les objectifs : « plus un(e) subordonné(e) s'investira dans l'entretien d'évaluation en y apportant idées et opinions personnelles, plus il aura l'impression a) que le/la supérieur(e) hiérarchique agit dans le but de l'épauler, b) que les problèmes actuellement rencontrés sur son poste sont dissipés et c) que les objectifs fixés pour l'avenir sont raisonnables⁴². »

Les craintes des représentants du personnel et des syndicats – aussi fondées soient-elles – sont bien moins débattues dans l'opinion publique internationale que les avantages des conventions d'objectifs. L'une des raisons principales pourrait être que les représentants du personnel ont une position relativement faible dans ce domaine. En effet : rares sont les Etats membres dans lesquels les services concernés sont tenus de s'accorder avec les représentants du personnel sur une méthode et/ou de les consulter – tout au moins – lors de la mise en place d'un nouveau système. Notre enquête montre que – à l'échelle européenne – l'implication des représentants du personnel dans le processus d'évaluation des performances est relativement faible.

Who is involved in the evaluation process?



Ce constat est confirmé par une étude menée par Demmke, Hammerschmid et Meyer (2006)⁴³. Les auteurs y constatent qu'en matière de gestion de la performance, les représentants du personnel et les syndicats ne jouent qu'un rôle relativement restreint.

⁴¹ Kleinbeck, Die Wirkung, in: Schuler, Beurteilung, loc. cit., p. 227.

⁴² Ibid.

⁴³ Demmke, Hammerschmid, Meyer, Decentralisation as a Focus, loc. cit.

More important role of trade unions and staff representatives	Restricted role or no role of trade unions and staff representatives
<ul style="list-style-type: none"> – Fixation of salaries – Dismissal of employees – Head count reduction – Relocation of staff – Working time – Performance related pay – Altering task responsibilities and areas of work 	<ul style="list-style-type: none"> – Recruitment of managers – Promotion of managers – Performance management – Public procurement – Sanctioning of agency management – Dismissal of agency management

Source : Demmke, Hammerschmid, Meyer op. cit.

IV. DEFIS COMMUNS LORS DE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

1. Introduction

Dans le domaine de la gestion de la performance, les réformes européennes (et mondiales) dévoilent un paradoxe : d'un côté, leur nombre témoigne d'un intérêt accru pour l'instrument qu'est l'évaluation de la performance. D'un autre côté, l'activité réformatrice montre que jusqu'à présent, la science et la pratique n'ont pas été en mesure de donner des consignes satisfaisantes pour les pratiques de mesure et d'évaluation de la performance.

Par ailleurs, de nombreuses publications traitent à la légère la possibilité d'une évaluation objective et professionnelle de la performance. De fait, la plupart des publications ne sont que rarement aptes à fournir aux responsables du personnel, aux collaborateurs et aux supérieurs hiérarchiques des consignes basées sur l'expérience pratique pour leur propre évaluation du personnel. En règle générale, les publications ne sont que très peu axées sur la pratique, n'ont que peu de liens avec la réalité administrative, s'appuient sur des expériences puisées dans le secteur privé et ignorent les problèmes pourtant connus de longue date que pose l'évaluation du personnel et de la performance.

Analyse de la réalité – réponses représentatives de Chypre et de la Roumanie

Chypre : « Dissatisfaction with the system has been at the centre of discussions during the last 5 years amongst all involved. The current system has failed to deliver results and a new system is needed to replace it ».

Roumanie : « In the Romanian civil service, most of the performance appraisal are over-evaluated. The causes are the lack of training of the managers, the subjectivity, the lack of expertise in setting and measuring objectives, the lack of time, the formal character of the interview ».

Toute personne cherchant de l'aide, pour les relations avec ses collaborateurs, dans les théories juridiques, sociales ou économiques relatives à l'encadrement et aux performances « pourra trouver un certain nombre de suggestions et se heurtera à de nombreuses contradictions⁴⁴. » Parmi ces « théories », il s'agit « en majeure partie de mixtures d'idéologies et du transfert douteux de conclusions socio-psychologiques de laboratoire vers la pratique⁴⁵ ». « As the history of performance appraisal has shown there is a great difference between assumptions of ideal "scientific oriented", objective performance appraisals and how appraisals are actually been done ». Une enquête finlandaise réalisée par Maaniemi et Hakonen a obtenu les mêmes résultats⁴⁶.

Dans les études internationales, il est tout particulièrement de rigueur d'analyser les systèmes d'évaluation de la performance dans le contexte de leurs administrations nationales et dans une perspective comparatrice dans la mesure où les études nationales montrent régulièrement que les objectifs des évaluations sont largement déterminés par les modèles d'administration et les structures organisationnelles dans lesquels ils s'inscrivent⁴⁷. Ainsi, dans les modèles axés sur la carrière (comme en France, en Allemagne ou au sein de la Commission européenne), les objectifs du

⁴⁴ Heinz Schuler, Der Funktionskreis „Leistungsförderung“ – eine Skizze, in: Heinz Schuler et al) Hrsg., Beurteilung und Förderung beruflicher Leistung, 2^e édition, Göttingen/Bern/Toronto/Seattle, 2004, p. 305

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Johanna Maaniemi, Anu Hakonen, The Meaning of Procedural Justice in the Performance Appraisal Process. http://www.eanpc.org/PDF/EPC/FRI_RES-1000_Maaniemi_Hakonen.pdf (dernière mise à jour le 23 avril 2007)

⁴⁷ Cf. Christoph Demmke, Die Personalbeurteilung in internationalen Organisationen als Bezugsgrundlage für eine Verbesserung des Deutschen Personalanteils, Maastricht, 2003.

système d'évaluation de la performance sont dans une plus large mesure liés à l'avancement que dans un modèle axé sur les postes (comme au Royaume-Uni ou en Suède).

Lorsque l'introduction des conventions d'objectifs échoue, la raison en est fréquemment que l'instrument ne correspond pas aux cultures administratives concernées. Dans une étude comparative intitulée « Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies », C. Pollitt en vient à la conclusion intéressante que le contrôle des conventions d'objectifs de même que l'évaluation des objectifs réalisés, voire des objectifs non réalisés, dépendent très fortement de la culture administrative. Ainsi, un objectif qui n'a pas été réalisé en Grande-Bretagne sera sanctionné bien plus sévèrement que dans les pays scandinaves (qui ont une culture administrative coopérative et consensuelle)⁴⁸. Dès lors, la question qui se pose est la suivante : l'« importation » de systèmes d'évaluation de la performance dans une administration donnée a-t-elle un sens lorsque les éléments structurels importés ne correspondent absolument pas à la culture administrative concernée, ni à ses structures ? De même, il est avéré que la rémunération liée à la performance pose plus de problèmes dans certaines structures administratives que dans les Etats dans lesquels le principe de performance individuelle est très largement accepté.

Voici la réponse que nous livre Chypre le questionnaire de cette étude : « Currently there is not “performance assessment culture” embedded in our administration, due to the weaknesses of the current performance appraisal system described in previous questions. Personnel appraisal is viewed as a “once a year exercise” and it is not thought of as a challenge nor is it managed on a daily basis ».

De fait, il serait recommandable que les responsables du personnel répondent aux questions suivantes lors de l'introduction de cet instrument :

- La culture administrative est-elle plutôt ouverte et axée sur la communication ou plutôt hiérarchique et faible en matière de communication ?
- Le concept d'encadrement actuel est-il plus orienté vers les directives ou vers la concertation ?
- Les supérieurs hiérarchiques ont-ils l'habitude des instruments communicatifs et consensuels ?

Comme il a été dit auparavant, de nombreux Etats membres ont opté pour des entretiens supérieur – collaborateur moins formalisés, axés sur le dialogue, et des conventions d'objectifs. Aujourd'hui, de plus en plus d'Etats membres de l'UE trouvent évident que les activités administratives et organisationnelles soient axées sur la finalité et la performance. Des différences peuvent néanmoins être constatées dans l'importance accordée aux différentes conventions d'objectifs. Dans certains Etats membres, l'évaluation des objectifs concertés forme le point central de l'évaluation, tandis que dans d'autres Etats, la convention d'objectifs n'en est qu'un élément constitutif. A l'heure actuelle, les inconvénients des conventions d'objectifs sont néanmoins de plus en plus au centre des débats. L'accent est placé sur les difficultés rencontrées lors de la définition et de l'adaptation des objectifs, sur les problèmes posés par les conventions d'objectifs, notamment dans les cultures administratives hiérarchiques, sur le manque de compétence du personnel d'encadrement en la matière et sur la comparabilité problématique de conventions d'objectifs personnalisées. Cette étude a également clairement montré que l'évaluation professionnelle et équitable d'objectifs différents est délicate pour chaque supérieur hiérarchique.

Dans le fond, cependant, la critique ne porte presque jamais exclusivement sur le principe de l'évaluation. Nous constatons que les défis administratifs et techniques (par exemple la technique de notation ou l'emploi correct des formulaires et des techniques) sont nettement moins importants que les problèmes rencontrés au niveau du management, comme la bonne réalisation des entretiens

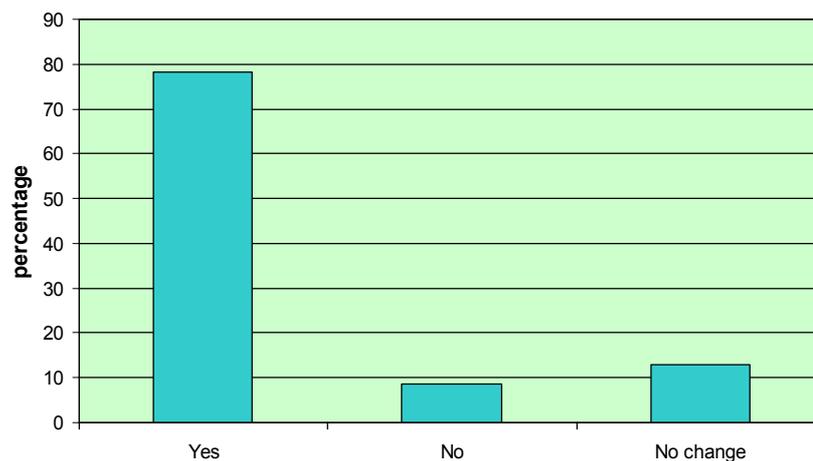
⁴⁸ Christopher Pollitt, Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies, in: Journal of Public Administration Research and Theory, n° 1, 2006, pp. 25-45.

supérieur - collaborateur, la conception de la relation entre le supérieur et le collaborateur, les questions de culture administrative, les compétences d'encadrement et, d'une manière générale, la mise en pratique sérieuse et professionnelle de l'évaluation de la performance. A l'inverse, il apparaît que les points faibles des différents systèmes d'évaluation sont discutés plus ouvertement, dans un contexte moins idéologique, qu'il y a encore quelques années. La discussion relative à la relation entre le supérieur hiérarchique et le collaborateur est un bon exemple. Il y a quelques années, il était quasiment impossible de faire admettre que de nombreux cadres étaient incapables de réaliser une évaluation de la performance. Il était tout aussi inopportun de constater que de nombreux collaborateurs contestaient toute compétence d'encadrement (sur le plan structurel) à leurs supérieurs afin d'excuser leurs propres mauvaises performances.

Autre aspect positif : les administrations sont de plus en plus disposées à entamer une évaluation de leurs systèmes afin d'affiner leurs informations et leurs données sur les modes d'évaluation et sur les points à améliorer. Les discriminations (souvent inconscientes) lors de l'évaluation sont notamment prises en compte. Cela permet d'accumuler les indices suggérant que certains groupes d'employés sont (souvent inconsciemment) discriminés de manière soit positive soit négative. Car il serait intolérable que des éléments de rémunération liés à la performance ne soient pas accordés sur la base des performances individuelles, mais en raison de préjugés.

Au vu des nombreux problèmes rencontrés lors de l'évaluation des performances, il existe un certain nombre d'arguments contre ces évaluations. Toutefois, ces arguments ne sauraient en entraîner le rejet. Au contraire : durant ces dernières années, les ressources humaines ont fait des progrès notables dans le maniement de l'évaluation de la performance et du personnel. Même s'il n'existe aucune norme applicable dans ce domaine, il est évident que des efforts sont faits pour améliorer les procédés et méthodes utilisés. Cette tendance positive se manifeste également dans cette étude. Presque tous les Etats membres sont d'avis que les systèmes d'évaluation du personnel sont mis en œuvre de manière nettement plus professionnelle qu'il y a 10 ans.

Do you think performance management systems are managed more professionally than 10 years ago?



2. Enseignements sur l'efficacité et l'acceptation des systèmes

Des expériences susmentionnées des Etats membres de l'Union, de la Commission et de la Norvège, il ressort clairement que le domaine de l'évaluation de la performance est marqué par une vaste activité réformatrice. Les systèmes d'évaluation de la performance vont et viennent. A l'inverse, les réponses que tous les Etats membres ont apportées dans le cadre de cette étude prouvent qu'il

n'existe pas de système de bonnes pratiques. Il y a eu et il y a encore des points faibles – partout. Personne ne s'en étonnera dans la mesure où les systèmes d'évaluation de la performance ont un rapport avec les individus et où il y aura toujours des évaluations subjectives. La question est plutôt de savoir quels défauts peuvent être tolérés. L'exemple de la Roumanie reflète certainement la situation de nombreuses administrations européennes : « In the Romanian civil service, most of the performance appraisal are over-evaluated. The causes are the lack of training of the managers, the subjectivity, the lack of expertise in setting and measuring objectives, the lack of time, the formal character of the interview etc. »

Souvent, la conscience de l'existence de déficits fait face à une évaluation et à des connaissances insuffisantes quant à l'efficacité des systèmes d'évaluation dans la fonction publique. Cette étude montre que peu d'administrations (comme la Slovénie, l'Irlande, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Estonie, Chypre et la Commission européenne) évaluent leurs systèmes d'évaluation de la performance. Globalement, il n'existe que peu d'analyses relatives aux recrutements des différentes catégories d'agents, à l'impact des évaluations sur la motivation, à la performance et aux récompenses, et aux discriminations de certaines catégories d'agents lors du processus d'évaluation. Par ailleurs, il n'existe que peu d'analyses indiquant quels aspects du processus d'évaluation fonctionnent bien ou mal et il n'existe que peu d'informations sur les compétences du personnel d'encadrement lors de l'évaluation de leurs collaborateurs.

A aucun moment lors de cette étude, la question ne s'est posée de savoir si certains pays ou certaines administrations évaluaient mieux, plus soigneusement ou plus objectivement les performances individuelles et organisationnelles. La présente étude a plutôt révélé que, de plus en plus fréquemment, les évaluations sont pratiquées très consciencieusement et très scrupuleusement.

Cette étude n'a pas rassemblé suffisamment d'informations sur l'application des évaluations dans les ressources humaines. En revanche, les présentes informations montrent que, souvent, les modes d'évaluation des hauts fonctionnaires ne sont pas les mêmes que pour les autres agents. Dans certains pays, les évaluations recourent notamment (comme dans le cas du *Senior Civil Service* britannique) à des enquêtes auprès des clients, à des évaluations complètes à 360°, à des *balanced scorecards* (tableaux de bord prospectifs) et à des centres d'évaluation.

Globalement, il semble que toute l'Europe tende à n'établir aucune restriction en matière d'ancienneté et de grade. En Finlande, toutefois, le personnel d'encadrement est exclu du système de rémunération à la performance. A l'inverse, dans d'autres administrations (en Pologne et en Irlande), seul le personnel d'encadrement bénéficie de la rémunération à la performance.

Nous ne disposons d'aucun chiffre sur l'évaluation des agents. Ainsi, nous ne savons pas à combien s'élève le pourcentage des évalués dans les administrations publiques européennes, ni si ce pourcentage est en augmentation ou en baisse. Une enquête aux Pays-Bas a révélé que le nombre d'évalués diffère d'une administration et d'un ministère à l'autre. Les chiffres varient entre 51,0 % et 98,4 %.

Performance evaluation in the Dutch Ministries (nr. of people interviewed),

Ministries	2002	2003
AZ	93,1%	78,6%
BZK	82,4%	86,3%
BuiZa	99,7%	98,4%
EZ	87,0%	94,1%
Fin Dep	88,6%	80,9%
Fin Bel	70,4%	69,7%
Jus1	86,8%	70,3%

LNV	72,4%	77,0%
OCW	64,2%	79,5%
SZW	57,2%	51,0%
VenW2	85,7%	41,1%
VROM	49,1%	65,6%
VWS	56,8%	67,3%
Total	74,1%	68,7%

Source : Strategic alignment of Human Resource Management at the Commission, Benchmark exercise – The Dutch Central Government, Study from Deloitte Consultancy, mai 2005

Il est évident qu'il est impossible que toutes les catégories d'agents soient entièrement d'accord avec les systèmes d'évaluation de la performance. Mais il est important de dégager les catégories d'agents qui voient le système d'évaluation de la performance d'un œil plutôt critique et de se demander quelles en sont les raisons. Par ailleurs, il faut également se demander si un système d'évaluation de la performance peut véritablement être efficace (et atteindre un quelconque objectif) lorsqu'un grand nombre d'agents n'a aucune ou peu confiance dans ce système. Les analyses de cette étude ne donnent pas de réponse définitive à cette question. Cependant, il est clair que le degré d'acceptation varie fortement d'un ministère à l'autre.

Voici la réponse de la Suède au questionnaire : « The degree and quality of difficulties varies between different types of work and different levels of responsibility in the civil service ». L'Irlande confirme également que les « experiences of the PMDS varied according to grade category. In particular, when compared with the management, executive and administrative support grade groups, the technical/professional staff shows considerably less positive experiences with the PMDS as regards all of the criteria, except **effectiveness** ».

En Irlande, l'acceptation des agents vis-à-vis du système de gestion de la performance est relativement positive. Elle varie toutefois en fonction de la position dans la hiérarchie administrative.

Exhibit 4: Average Percent Agreed or Favourable Responses for Survey Statements under Evaluation Criterion

PMDS Evaluation Criteria	Ave % for						
	All Groups	Senior Mgmt	Mgmt	Exec	Adm Support	Non-CI Support	Tech/ProfI
Implementation	64%	81%	65%	62%	62%	52%	60%
Process	61%	69%	66%	68%	61%	46%	59%
Effectiveness	55%	73%	58%	55%	53%	46%	47%
Feedback	48%	63%	52%	49%	47%	36%	40%
Training and Development	52%	61%	55%	58%	54%	39%	42%
Fairness and Consistency	59%	72%	63%	63%	57%	48%	54%
Assessment	60%	76%	62%	63%	58%	44%	55%
Linkage	33%	33%	29%	32%	36%	35%	31%

Source : Mercer Human Resource Consulting, Review of the Irish Civil Service

La forte acceptation au sein du personnel d'encadrement est particulièrement réjouissante. En revanche, un certain nombre de points faibles du système irlandais, qui valent également pour de nombreuses autres administrations, sont évoqués. Ainsi, il arrive fréquemment que des évaluations n'aient aucune conséquence matérielle ou immatérielle immédiate. Lorsque les performances sont en baisse, peu de discussions individuelles sont consacrées aux raisons de cette baisse. Le coaching demande à être amélioré. Pour finir, la relation entre l'évaluation de la performance et l'évolution de la carrière reste insuffisante. Dans sa réponse au sein de cette étude, l'Estonie tire une conclusion plutôt prudente : « Most people involved find the system useful and it works ». Il faut donc se demander comment l'acceptation doit être évaluée. 60 % d'acceptation : est-ce beaucoup ou trop peu eu égard au fait que 40 % des sondés sont insatisfaits ? Le verre est-il à moitié plein ou à moitié vide ?

Exhibit 5: The Five Least Observed Best Practices in Performance Management in the work units of the Technical/ Professional and the Comparator Groups

Comparator Group			Best Practices	Technical/ Professional Group		
Little Extent (%)	Some Extent (%)	Great Extent (%)		Little Extent (%)	Some Extent (%)	Great Extent (%)
72	20	8	14. There is alignment between performance ratings/scores and rewards.	94	6	
60	27	13	12. A "below target" rating carries specific consequences, including ineligibility for any change in pay during the performance period, as well as specific development.	67	27	7
33	46	21	5. Managers provide ongoing and constructive performance feedback and coaching.	50	31	19
37	45	18	9. The performance management process forces rigorous assessment and clear delineation of levels of performance or relative contribution.	50	31	19
35	48	17	20. Managers receive ongoing or refresher training and communication.	50	31	19
47	39	14	6. If performance is declining or below expectations, coaching and counselling discussions occur and are documented.	47	33	20
30	42	29	13. Employees receive clear messages that consecutive poor-performing periods are not tolerated (or consistent poor performance is not tolerated).	44	31	25
38	51	11	16. The performance management process is aligned with other HR management processes, including career development and succession planning.	44	50	6

Mercer Human Resource Consulting

9

Source : Mercer Human Resource Consulting, Review of PMDS evaluation results for technical and professional staff, 2004

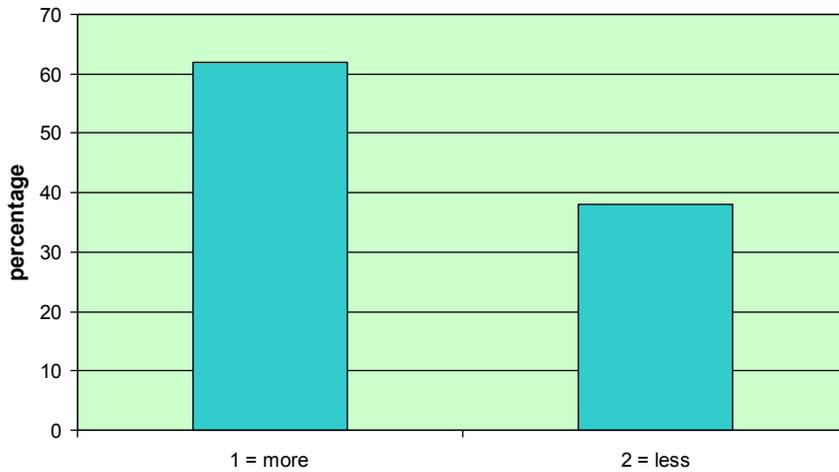
3. Entre simplification et augmentation de la charge de travail

Pendant longtemps, dans de nombreux Etats membres de l'UE, le processus et la mise en œuvre de l'évaluation de la performance n'ont été qu'une formalité pénible. Notamment dans les bureaucraties traditionnelles, la déontologie de la pratique administrative impliquait que les fonctionnaires effectuaient leur service de manière efficace. Aucune évaluation de la performance n'était nécessaire pour arriver à cette conclusion. A cet égard, la performance médiocre était impensable.

Dans de nombreux cas, l'évaluation de la performance n'avait pas ou peu de conséquences directes sur les agents. En raison de la titularisation à vie (« *life time tenure* »), personne ne devait vraiment craindre qu'une évaluation puisse avoir un caractère de sanction. Grâce au principe de l'avancement automatique dans le barème des traitements, personne ne courait de risque en cas d'évaluation négative. Les promotions n'étaient pas toujours accordées, non plus, sur la base directe des résultats d'une évaluation de la performance, mais sur la base d'autres raisons. Pendant longtemps, les instruments d'encadrement coopératifs tels que les entretiens supérieur - collaborateur n'ont pas été particulièrement appréciés. La communication administrative était un processus hiérarchique. Dans ce contexte, aucun entretien confidentiel n'était nécessaire entre les supérieurs hiérarchiques et les collaborateurs. Les uns comme les autres préféraient éviter les évaluations de la performance. Les uns pour éviter d'avoir à évaluer, les autres pour ne pas être évalués. Souvent, certaines catégories d'agents étaient dispensées d'évaluation et les évaluations n'avaient lieu que tous les deux ans – si elles avaient lieu.

L'avantage de cette tradition longue de plusieurs années résidait dans le peu de travail occasionné de même que dans le faible besoin en ressources et en temps. La réalisation d'une évaluation de la performance était, certes, un procédé pénible, mais elle ne prenait que peu de temps. Les entretiens supérieur - collaborateur et les conventions annuelles d'objectifs n'existaient pas. En comparaison avec la méthode d'évaluation traditionnelle, il est clair que les procédés d'évaluation modernes sont nettement plus exigeants et plus professionnels, mais également plus complexes et plus coûteux en ressources. Les réponses de la majeure partie des Etats membres à la question relative à la charge de travail aboutissent à un résultat étonnant : de nombreux Etats rapportent que la réforme des systèmes d'évaluation de la performance a, certes, engendré une plus grande professionnalisation des systèmes, mais qu'elle a également simplifié et débureaucratisé les formulaires. La tendance est très claire : les formulaires d'évaluation modernes sont courts et compréhensibles, comme l'illustre l'exemple de formulaire français ci-après. A l'inverse, la professionnalisation des processus d'évaluation de la performance entraîne également une charge de travail plus importante et plus de bureaucratie.

Generally speaking, would you agree that the introduction of new appraisal systems will produce more or less bureaucracy?



A Chypre, la situation actuelle semble se situer à la croisée de ces paradigmes. A la question de savoir si la réforme du système d'évaluation de la performance mène à plus ou moins de bureaucratie, Chypre répond de la façon suivante : « Under the current performance appraisal system, the appraisal is carried out with minimal effort and time, since, as mentioned above, the form is very simple and the evaluation takes place once a year, without previous dialogue with the employees, mid-term reviews, objective setting etc. On the contrary, the new appraisal system will be more demanding in terms of time required since it will involve dialogue and feedback between the evaluators and the staff ».



PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

Direction des services
Administratifs et financiers

Sous-direction du personnel

ANNEE 2006

Bureau de l'administration des
personnels et des relations sociales

FICHE D'ÉVALUATION

RUBRIQUE A COMPLETER PAR LE SERVICE D'AFFECTATION DE L'AGENT

NOM :

NOM D'ETAT CIVIL :

PRENOMS :

Né(e) le :

Grade :

Fonctions ou attributions exercées : (description précise **obligatoire**)

.....

.....

.....

.....

.....

RUBRIQUE A COMPLETER PAR L'AGENT

Distinctions honorifiques :

Diplômes :

Formations suivies au cours de l'année 2004 :

.....

RESULTATS PROFESSIONNELS OBTENUS AU REGARD DES OBJECTIFS ASSIGNES

.....
.....
.....
.....
.....

OBJECTIFS A ATTEINDRE OU APTITUDES A DEVELOPPER L'ANNEE SUIVANTE

.....
.....
.....
.....
.....

MOYENS PROPOSES POUR PARVENIR A L'AMELIORATION SOUHAITEE (FORMATION NOTAMMENT)

.....
.....
.....
.....
.....

AUTRES POINTS EVOQUES LORS DE L'ENTRETIEN

.....
.....
.....
.....
.....

REMARQUES, COMMENTAIRES EVENTUELS DE L'AGENT, VOEUX RELATIFS A LA CARRIERE
(cette rubrique pourra être renseignée dans les huit jours qui suivent l'entretien)

.....
.....
.....
.....
.....

Date :

Nom et signature du supérieur
s'étant entretenu avec l'agent :

Signature de l'agent :

Le prix à payer pour cette professionnalisation se traduit malgré tout par une charge de travail et de temps supplémentaire. Au Portugal « the new Portuguese appraisal system has introduced new procedures that made the system more complex and bureaucratic (the law provides for 8 steps in the

staff appraisal procedure: definition of objectives and outputs to be achieved, self-appraisal, previous appraisal, harmonisation of appraisals by the Council for Assessment Coordination, interview with the assessed officer, ratification by top manager, complaint to top manager and, eventually, hierarchical appeal to the member of the Government concerned. This procedure along with the lack of experience and professional training of middle managers converts the evaluation in a very long and complex process ».

Il est également étonnant que certains Etats membres évitent le terme de « bureaucratie » et parlent plutôt de managérialisation ou professionnalisation de l'évaluation de la performance, qui inclut certains effets secondaires. La Suède désigne ainsi la « Bureaucracy (...) as a neutral term which is synonym to the process of administrating resources. As noted, the devolution of responsibilities naturally creates more administrative work i.e. the transaction costs become higher. This increased "bureaucracy" on the other hand creates more flexibility, puts the appraisal work on each managers daily agenda and naturally integrates in into the toolbox for leadership This comparison also depends on what is compared. We imagine that the former systems for promotion that we used earlier in Sweden included a large amount of hidden bureaucracy, not least created by slower handling and less accuracy in the outcome. As for softer PM – can we ever consider more of communication etc. as more of bureaucracy? »

Au moins est-il possible, ainsi, d'accorder un côté positif à un développement problématique. La Slovénie décrit le dilemme sous une autre perspective : « It demands a lot of time and intellectual efforts to set objectives, to transform them into concrete tasks, to discuss them with employees. After that work performance must be checked and evaluated and assessed with written explanation...The process must be traced in the way that arguments for special appraisal are available. All these demand more and more bureaucracy. But there is no other way to achieve objectivity and transparency ». L'Autriche se rallie également à cette analyse : « Though annual staff appraisals are a usefull instrument, they result of course in an inreasing workload; all appraisals have to be prepared carefully and the specific interests and skills of each staff member as well as options for career development have to be discussed ».

L'Estonie a également une vision très critique de la question : « In the end, the most important issue actually is, how seriously the appraisal is taken by the two main parties – the direct superior and the employee – and to what extent and how well the agreements reached are actually implemented in an organisation, so that the appraisal does not become or remain an annual formality It really depends on how the system is set up (whether it includes only annual interviews or also mid-term interviews) and how it is tied to an overall organisational strategy, objective-setting and implementation an organisational strategy based on a balanced scorecard method involving targets, indicators, and their measurement) in the public service also brings along increased workload necessary for reporting and managing the system. So in the end, you start to question, if all the workload involved is all actually worth it ».

La France note un développement similaire : « *More bureaucracy*, s'il faut entendre par là une plus grande individualisation du management et un meilleur suivi des agents, mais également, pour certains organismes, davantage de procédures complexes et très consommatrices en moyens humains. Cela dit, le dispositif n'a pas encore atteint son rythme de croisière. Cela ne traduit pas nécessairement une appréciation négative du dispositif ». Au Royaume-Uni, « The workload should, in principal, be static or reduced. However whilst the level of form filling may reduce, the quality and time taken to effect good people management (mid-term appraisals, regular meetings, objective settings, etc) should increase to ensure that more time is given to addressing people issues ».

Notre analyse révèle qu'une très grande majorité d'Etats membres pense que les développements actuels peuvent être répartis sur trois grandes lignes :

1. un développement positif, poussant à plus de sérieux et au professionnalisme en matière d'évaluation de la performance,
2. un développement complexe, poussant à une plus grande charge de travail et à l'utilisation de plus de ressources,
3. un développement problématique, poussant à une plus grande charge de travail pour le personnel d'encadrement.

Seule une petite minorité de pays est d'avis que la charge de travail a baissé (ou est en train de baisser), notamment grâce à l'utilisation croissante de technologies de l'information. Dans le cadre de cette étude, l'Irlande a répondu que les processus actuels mènent à davantage de bureaucratie, mais que la charge de travail pour le personnel d'encadrement a baissé grâce à la rationalisation des processus (« *streamlined processes* »).

Good-Practice – decreasing workload and Bureaucracy

Hungary : We introduced a web based evaluation system that is transparent, easy to use, saves time of the superior, and it makes the process faster without paperwork. Target setting, annual and mid-year evaluation are all managerial functions, that takes about an hour and a half per subordinates annually. Preparation for the evaluations (gathering performance information, measuring numerical targets) takes and estimated extra hours per person.

Les expériences faites dans les administrations comparées montrent qu'il est nécessaire de distinguer entre les charges supplémentaires des évaluateurs en matière de temps et les contraintes bureaucratiques. Les entretiens supérieur - collaborateur, les conventions d'objectifs et les évaluations de la performance n'engendrent pas forcément plus de formalisme et de gaspillage de ressources. Au contraire : certaines expériences individuelles montrent que les procédés d'évaluation peuvent être mis en œuvre de manière relativement peu bureaucratique. Le développement et l'application des technologies de l'information dans les ressources humaines permettent de mettre les données d'évaluation à la disposition des différentes unités, directions et directions générales, puis de les évaluer et de les comparer beaucoup plus rapidement qu'il y a quelques années. L'évolution vers des évaluations électroniques du personnel facilite également l'identification des évaluateurs et des directions générales qui « sortent » de la moyenne. Ceci peut également mener à plus d'équité dans le procédé d'évaluation.

Dans ce contexte, il faut noter qu'il est capital que tous les participants disposent d'informations complètes. La clarté, la transparence et la connaissance des critères de performance sont non seulement un préalable important pour un système de gestion de la performance, mais elles garantissent également – et surtout – un minimum de bureaucratie.

4. Encadrement sous des conditions modifiées – un sujet délicat

La tendance européenne à la décentralisation des responsabilités dans la gestion des ressources humaines, l'introduction de conventions d'objectifs individuels, la mise en rapport des résultats des évaluations avec la rémunération, l'augmentation de l'importance générale de l'instrument qu'est l'évaluation de la performance, la réalisation plus fréquente d'évaluations de la performance ainsi que la charge croissante de travail de l'encadrement intermédiaire témoignent d'un déficit étonnant dans le domaine de la recherche sur l'encadrement. Dans le cadre de l'actuelle tendance européenne à la décentralisation des responsabilités dans les ressources humaines, l'encadrement intermédiaire se voit confier de nouvelles fonctions, sans qu'il soit assuré de pouvoir surmonter et « gérer » ces nouvelles tâches. Dans les faits, la charge de travail supplémentaire, le manque de temps et de compétences d'encadrement suffisantes engendrent des problèmes.

Jusqu'à présent, personne ne semble s'être véritablement demandé comment le personnel d'encadrement peut gérer ces nouveaux défis et s'adapter à ces développements. Alors que les questions relatives à la formation, au développement des compétences et à la motivation deviennent de plus en plus importantes, dans la réalité administrative, peu de choses sont entreprises afin de relever ces nouveaux défis et de les maîtriser.

Il convient donc de se demander si les attentes vis-à-vis des supérieurs et de l'entretien supérieur - collaborateur ne sont pas trop élevées. Ces attentes sont-elles vraiment réalistes ? Les agents ne sont-ils pas trop exigeants ? D'un côté, les collaborateurs exigent de leur supérieur hiérarchique « qu'il prête toute son attention à leur besoin d'être suivi. Nous le rendons responsable de la réalisation d'un procédé d'évaluation complexe, dans lequel évaluations, feed-back, amélioration des objectifs fixés, développements, plans de formation, décisions concernant les augmentations des traitements (...) sont mis en œuvre ... et cette surcharge de travail prend des aspects de plus en plus irréalistes⁴⁹. »

⁴⁹ Coens, *Abolishing*, loc. cit., p. 76.

What Managers are expected to do during performance reviews

- Managers **assess** both performance against objectives and what behaviours are being demonstrated using the leadership framework.
- Managers should discuss **leadership and people management abilities** which are especially important for the SCS and are consequently being directly linked to appraisal and reward this year. The **leadership model** that sits at the heart of the PSG framework, articulates the expectations the Civil Service has of its leaders, acting both individually and corporately:
- Manager and jobholder should discuss the objectives originally agreed and moderated, and whether they should be revised in light of changing circumstances. If this is the case, the original objectives should not be changed, and the **revised objectives** should be recorded alongside them. This ensures that end-year performance assessment can take matters fully into account.
- Managers should review **priorities** where there is conflict over resources to deliver the full SCS responsibilities within the framework at Annex A.
- Managers may want to give and record **feedback**, and manager and jobholder may want to agree corrective action. A performance assessment Form is shown at Annex B(1). Again, this ensures that end-year performance assessment can take matters fully into account.
- Managers should be working with their staff to identify ways in which each individual could demonstrate the behaviour outlined in the leadership model and improve people management within their area of responsibility, and perhaps beyond.
- Managers also need to make time to discuss **development needs, longer-term career aspirations and options**. The PSG self-assessment should be completed to help frame this conversation. While it is important to deal with these issues as part of performance planning and assessment, it can be helpful to do this during the year when more time is available. Conclusions should be recorded and, again, this ensures that end-year performance assessment can take matters fully into account.

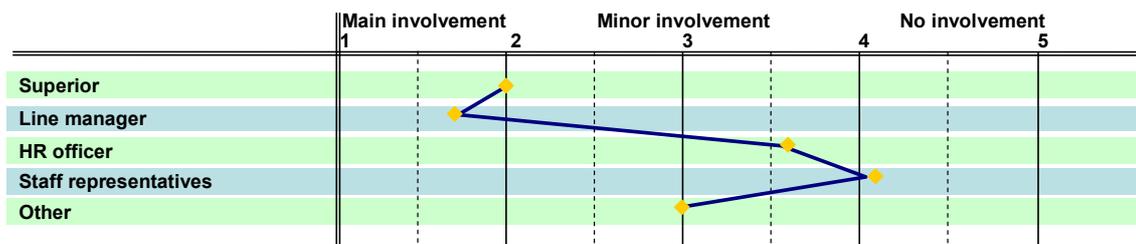
Source : Senior Civil Service, HR Practitioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, London, 2007/2008, S.9/10

Toute réponse simple et globale à ces défis semble pour le moins problématique. Mais une chose est sûre : dans toutes les administrations publiques d'Europe, il existe un dilemme. Les supérieurs hiérarchiques sont de plus en plus souvent d'avis que le travail investi dans l'évaluation du personnel est déjà très important, à l'heure actuelle, et qu'il pourrait croître encore plus avec l'utilisation de nouveaux instruments (tels que les entretiens supérieur - collaborateur et les conventions d'objectifs)⁵⁰. En Lettonie, par exemple : « Employees and their superiors are not very satisfied with the system, because it is time consuming to fill in the performance appraisal form and there are no consequences on pay or other bonuses. Not all superiors are capable to carry out professional and objective appraisals, because they lack knowledge and professionalism ».

⁵⁰ Coens, Abolishing , loc. cit., p. 115.

D'une manière générale, toutes les réponses relatives à la personne qui effectue les évaluations sont identiques. Dans tous les cas examinés, il s'agit du supérieur hiérarchique direct (par exemple le chef d'unité, le directeur général) et d'un contresignataire ou d'un *monitoring gremium*, une instance de contrôle (comme le *pay review committee* du *Cabinet Office*).

Who is involved in the evaluation process?



Voilà qui montre clairement, une fois de plus, combien il est important que le supérieur hiérarchique direct soit doté des qualifications nécessaires pour une mise en œuvre professionnelle du procédé d'évaluation de la performance. Les ressources humaines ne jouent qu'un rôle secondaire.

Pour fonctionner, le système d'évaluation de la performance a également besoin du soutien de l'encadrement qui doit apporter un appui actif à sa mise en œuvre quotidienne. Le rapport d'évaluation irlandais tient les propos suivants :

« The senior management in the Departments/Offices of the civil service have been supportive of the process over the years and this must continue. There is no substitute for top leadership support. Rather, the senior management should be a visible role model for performance management as a priority in the civil service in all communications and events. Also, senior management must maintain consistent visibility and active support of the PMDS ».

Les expériences faites dans de nombreuses administrations publiques montrent que les entretiens supérieur - collaborateur et les conventions d'objectifs exigent une certaine pratique. Et dans la mesure où ces deux instruments sont à la fois nouveaux et (souvent) inhabituels, il est nécessaire d'avoir une politique de formation au long souffle de même que des supérieurs hiérarchiques et des subordonnés motivés.

De plus, de nombreux cadres disposent souvent de compétences d'encadrement classiques et techniques (expertise, capacité à s'imposer supérieure à la moyenne, bonnes compétences décisionnelles, persuasion, assiduité, etc.), mais il n'en reste pas moins que nombre d'agents se plaignent du manque de compétences sociales de leurs supérieurs hiérarchiques. Si bien que les qualités positives que nous venons de citer sont souvent contrecarrées par le manque de sens critique, le manque de motivation pour participer à des formations, l'incapacité à coopérer, de mauvaises connaissances de la nature humaine, etc.

Par ailleurs, le débat relatif à l'évaluation de la performance ne tient pas encore assez compte de l'influence d'un mauvais encadrement sur la performance des collaborateurs. « Si le supérieur hiérarchique agit de manière peu conforme à l'éthique, il est considéré comme injuste, malhonnête, peu fiable, lunatique, cynique, etc. Ce comportement a des conséquences directes sur la performance

des collaborateurs⁵¹... » En règle générale, le supérieur hiérarchique n'en remarquera rien. Il existe effectivement un lien étroit entre un mauvais encadrement et l'engagement et la motivation des collaborateurs.

Les raisons pour lesquelles je ne m'engage pas plus⁵² :

- Flux d'informations insuffisant de la part du supérieur hiérarchique : 97 %
- Décisions prises sans consultation des collaborateurs : 95 %
- Cadre incapable de résoudre les conflits de groupe : 82 %
- Erreurs dans le style d'encadrement du supérieur hiérarchique : 81 %
- Aucune explication du bien-fondé par l'entreprise : 71 %
- Trop de travail d'organisation bureaucratique : 71 %

Source : Wolfgang Seidel, *Emotionale Kompetenz*, Heidelberg 2004, p. 314

Dans le questionnaire, la réponse des britanniques aborde cette problématique : « it is also worth mentioning that many of the difficulties have arisen as a large number of staff do not place people management high on their list of priorities, even though the impact of poor management is so great. We are facing a pivotal point in the UK. Following a series of peer reviews, a lot of departments are now being told that their people processes and systems are not good enough (such as communication, information exchange, people management, delegation and time spent being a manager). We are working hard to turn this around and ensure that staff at the highest levels dedicate more and more time to people issues, notably succession planning, talent management and development ».

Malgré une appréciation globalement positive, le rapport d'évaluation irlandais « *Evaluation of the PMDS in the Civil Service* » conclut également que 41 % des cadres ne disposent pas de suffisamment de temps et de ressources pour mettre en œuvre professionnellement un processus de PMDS. Les dirigeants irlandais identifient, eux aussi, de nombreux défis positifs, mais également de nombreux défis critiques. Les appréciations les plus problématiques sont certainement les suivantes : « Unless managers' time is freed, PMDS will be considered as an add-on responsibility rather than as a core management activity » et « There is a lack of openness and honesty between managers and employees ».

⁵¹ Wolfgang Seidel, *Emotionale Kompetenz*, Heidelberg 2004, p. 312

⁵² Wolfgang Seidel, *Emotionale Kompetenz*, loc. cit., p.314

Exhibit 8a: Summary of Senior Management Positives and Challenges concerning the PMDS

Senior Managers Positives	Senior Managers Challenges
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMDS is a key instrument of the business plan, of HR strategy and training strategy. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assessments lack objectivity. Where reviews don't address real business issues there may be more good news versus critical analysis.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staff are aware of the business plan and where they fit. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unless managers' time is freed, PMDS will be considered as an add-on responsibility rather than as a core management activity.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Senior management is seen to support the PMDS process and has been visible in the roll out of PMDS training and implementation. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ There is a lack of openness and honesty between managers and employees.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMDS has increased communication between managers and staff and enables staff to get feedback on managers' views of their work. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staff may devalue on-the-job training, which is the best venue to acquire tactic knowledge.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Good managers naturally carry out some form of PMDS. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unless managers manage performance, the PMDS becomes a paper exercise in which a large expense is incurred with little gain.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMDS needs further development to be embedded into the culture and into the regular management process. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Continuing not to address underperformance will undermine the PMDS. ▪ Ensuring that PMDS is not viewed as: <ul style="list-style-type: none"> ▫ A management responsibility only – PMDS should result in performance ownership at all levels. ▫ A short-term programme – It will take time to embed into the culture and change the way things are done.

Source : Mercer Human Resource Consulting, Review of the Irish Civil Service, p. 9

De nombreux Etats membres ont à présent des postes d'encadrement à durée déterminée. A Malte, des contrats de prestations sont conclus avec le personnel d'encadrement. Dans le cas d'une évaluation positive, ces contrats peuvent être prolongés. En cas de performances médiocres, les contrats à venir peuvent être sanctionnés en conséquence. Il serait très intéressant de savoir si et comment ces fonctions d'encadrement sont évaluées pendant une durée déterminée et s'il existe effectivement des sanctions négatives. En raison du manque de données, aucune réponse n'a pu être apportée à cette question dans le cadre de cette étude.

5. Les rapports collaborateur / supérieur et la réalité des styles d'encadrement coopératifs

Dans le cadre de la réforme des systèmes d'évaluation de la performance en Europe, l'importance des entretiens supérieur - collaborateur est régulièrement mise en avant, au détriment des exigences croissantes envers le personnel d'encadrement. Il est à noter qu'un entretien professionnel entre un supérieur hiérarchique et son collaborateur offre la possibilité d'un dialogue ouvert qui se déroulera sans préjugé, en toute confiance entre les deux partenaires, et portera sur le contenu des postes, le contrat de travail et les perspectives de carrière. Il sert à analyser la situation actuelle et permet de décrire la situation qui serait souhaitable dans la coopération quotidienne. Il doit avant tout offrir l'opportunité d'améliorer la coopération entre le supérieur hiérarchique et son collaborateur, d'augmenter les flux d'informations ainsi que la transparence au niveau du travail, de faire apparaître au grand jour et d'éliminer les troubles dans la coopération et de soutenir l'évolution personnelle. En règle générale, les thèmes suivants doivent être abordés lors des entretiens avec les collaborateurs :

- coopération et encadrement
- environnement professionnel, tâches et conditions-cadres du travail
- promotion professionnelle et développement personnel
- conventions d'objectifs personnels et axés sur le travail⁵³.

L'instrument est notamment utile parce qu'il apporte des avantages aux deux parties de l'entretien :

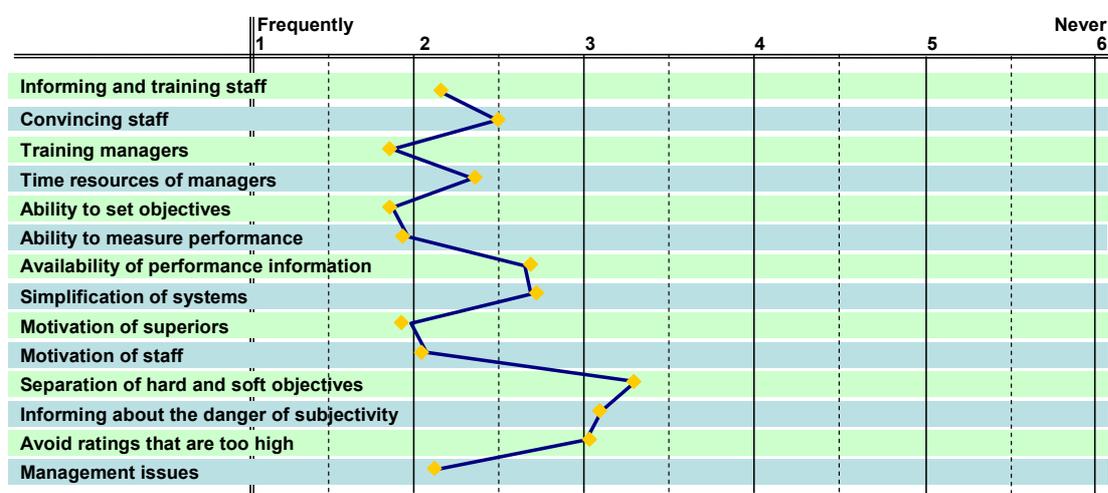
- « Les deux interlocuteurs obtiennent des informations supplémentaires sur la situation professionnelle individuelle.
- Les deux interlocuteurs sont chacun informés des idées, des points de vue et des positions de l'autre sur certaines questions.
- Les deux interlocuteurs reçoivent un aperçu des tâches de chacun et de la façon de travailler de l'autre / des autres.
- Le supérieur hiérarchique apprend à mieux connaître les besoins et les souhaits de son collaborateur en ce qui concerne son évolution professionnelle et ses qualifications ; il peut les encourager et les soutenir en conséquence dans la mesure de ses possibilités.
- Les interlocuteurs peuvent apporter une contribution à la situation et aux relations professionnelles en émettant des critiques constructives et en apportant des suggestions et des idées.
- Les deux interlocuteurs peuvent améliorer leur coopération, leurs relations mutuelles et leur ambiance de travail personnelle⁵⁴ ».

Les aspects positifs d'un entretien supérieur - collaborateur ne sont jamais remis en question. L'enjeu consiste plutôt à fournir au personnel d'encadrement les bagages nécessaires pour relever ces nouveaux défis. De plus, il est également important de représenter de manière réaliste la forme, le contenu et la signification de l'entretien supérieur - collaborateur et des contrats d'objectifs.

⁵³ Cf. ministère de l'intérieur du Land de Rhénanie du Nord / Westphalie (éditeur), Leitfaden für das Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Mitarbeitergespräch und Zielvereinbarungen, 2003

⁵⁴ Ibid.

Judging by the experience in your administration, what are the most important challenges in the daily management of the personnel appraisal system?



Les termes « entretien supérieur - collaborateur », « convention d'objectifs » et « feed-back » montrent clairement que les styles d'encadrement coopératifs se sont de plus en plus imposés au cours des dernières années (ou doivent encore s'imposer) dans la gestion de la performance. Indépendamment de cette bonne nouvelle, une question reste encore ouverte : les styles d'encadrement coopératifs ont-ils véritablement l'effet d'encadrement escompté ? Si tel était le cas, les entretiens supérieur - collaborateur et les conventions d'objectifs devraient avoir fait leur apparition dans la réalité administrative depuis bien longtemps, déjà⁵⁵.

Malgré l'appréhension positive et la poussée de popularité des entretiens supérieur - collaborateur dans toute l'Europe, il semble cependant que la réalité soit trompeuse en nous incitant parfois à croire que les styles d'encadrement coopératifs s'imposent de plus en plus et qu'ils ne posent – de toute façon – que relativement peu de problèmes. En réalité, du fait de l'augmentation de leur charge de travail et de leurs responsabilités, les cadres n'ont tout simplement plus de temps pour les entretiens avec leurs collaborateurs. De plus, les débats sur les entretiens supérieur - collaborateur, les conventions d'objectifs et les contrats de prestations ignorent souvent que, dans la majorité des administrations européennes, les processus de travail fonctionnent (encore) selon des structures hiérarchiques et que les structures confraternelles, participatives voire amicales ne sont pas généralisées. Ainsi, nous constatons que dans de nombreux Etats membres de l'Union, les rapports entre fonctionnaires continuent de s'articuler autour d'une relation classique de subordination. Or, le lien de subordination suppose que les objectifs sont fixés par le supérieur hiérarchique. C'est pour cette raison que la convention d'objectifs remet cette relation traditionnelle en question.

Dans les faits, plusieurs Etats membres sont d'avis qu'une structure administrative hiérarchique représente un défi (voire une contradiction) pour l'instrument qu'est la convention d'objectifs coopérative – sans que cette assertion ne remette en cause l'importance de la consultation des agents pour définir les objectifs. Cependant, la réalité semble parfois bien différente. Un coup d'œil sur ladite réalité révèle que l'idée populaire d'un entretien consensuel et participatif avec les collaborateurs doit avant tout être libérée de toute appréciation par trop naïve. Un autre problème est encore plus flagrant : c'est avant tout en temps de difficultés financières et de réductions des prestations que beaucoup de collaborateurs ressentent comme du cynisme la rhétorique de l'entretien

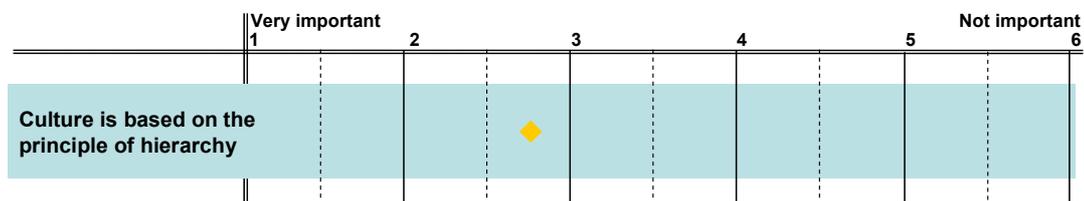
⁵⁵ Jürgen Lorse, Personalmanagement im öffentlichen Dienst, Luchterhand, Neuwied und Kriftel, 2001, p. 223.

supérieur - collaborateur de même que la gestion de la motivation et les modèles d'encadrement coopératifs.

A l'inverse, les manuels de management actuels donnent souvent une image irréaliste de l'administration, faisant croire que les structures administratives hiérarchiques et bureaucratiques n'existent plus depuis longtemps. En vérité, presque tous les modèles d'administration européens sont fondés sur le principe de la « hiérarchie » et des principes bureaucratiques. Ainsi, les termes à la mode tels que la participation, l'information, la convention, le feed-back et la communication contredisent souvent la réalité administrative. A l'inverse, la pratique montre que la relation entre le supérieur et son collaborateur est encore (parfois très) marquée par un style de travail hiérarchique et que les formes de coopération dans la confiance ne sont pas évidentes.

Souvent, la réalité des rapports entre supérieur et collaborateur est totalement différente. Wehrle décrit cette réalité dans « *Der Feind in meinem Büro* » comme suit : « Lorsque le chef rentre en premier à la maison, ses collaborateurs le considèrent comme un paresseux. S'il est le dernier à son bureau, il est un bourreau de travail. S'il ne change jamais rien, il n'est pas à la page. S'il opère des changements, il est considéré comme un hasardeur qui met (...) l'avenir en jeu. Un chef a toujours tout faux, parce qu'il est le chef. Et ses collaborateurs sont toujours plus malins, parce qu'ils sont les collaborateurs⁵⁶. »

What are the most important challenges in setting and agreeing upon annual objectives (between employees and their superiors)?



Un rapport d'évaluation irlandais synthétise également cette problématique : « Openness, honesty and trust are essential to progressing and linking PMDS. However, managers continue to shy away from open, honest and constructive feedback during performance reviews. The risk associated with this lack of performance feedback is that the PMDS may be reduced to a paper exercise, the reviews will not be as meaningful and substantive as they should be, people will be encouraged to play it safe in their objective setting and stick with the status quo, and the performance levels will likely bunch around the average mark rather than above average and outstanding »⁵⁷.

Dans ce domaine, il existe toutefois de bonnes pratiques qui semblent prometteuses. Le rapport d'évaluation irlandais montre ainsi que le système de gestion de la performance irlandais (PMDS) « has facilitated more communication between managers and their staff. For example, employees consistently agree that managers are listening to staff during the performance reviews, feedback from the managers is helpful to improving performance, and the PMDS process provides useful information. Going forward, it is anticipated that staff will continue to want communication. Thus, the quality and quantity of internal communications can be used " to sustain, enhance and further

⁵⁶ Martin Wehrle, *Der Feind in meinem Büro*, Berlin 2005, p. 25

⁵⁷ Mercer Human Resource Consulting, *Evaluation of the PMDS in the (Irish Civil Service)*, 2004, p.19

embed the PMDS, and " to change the culture of the civil service to one of full performance ownership and accountability at all staff levels⁵⁸. »

Pour introduire les entretiens avec les collaborateurs et les conventions d'objectifs, la règle de base peut donc être définie de la façon suivante :

Plus la culture administrative est hiérarchique et formelle, plus il sera difficile d'introduire avec succès un style d'encadrement coopératif. Chaque administration devrait donc pouvoir estimer personnellement si elle doit encore « se former » aux entretiens supérieur - collaborateur et aux conventions d'objectifs ou s'ils correspondent déjà à la culture administrative.

« Les informations ne circulent pas entre les supérieurs et les collaborateurs, les niveaux hiérarchiques sont parfois aussi impénétrables que des murs de béton, chacun suppose ce que veut l'autre, mais personne ne le sait vraiment : tel est le plus grand problème dans les relations entre les supérieurs hiérarchiques et leurs collaborateurs. La plupart des collaborateurs connaissent nettement mieux le menu de la cantine que les exigences de leur chef à leur égard. »⁵⁹ A l'inverse, les collaborateurs sont « capables de mieux évaluer la performance de leur chef que ne le font les chefs eux-mêmes⁶⁰. » De nombreux supérieurs hiérarchiques ont souvent une vision déformée de leur propre performance et surestiment leurs compétences et leurs capacités.

⁵⁸ Mercer, op. Cit., p.18

⁵⁹ Wehrle, Der Feind, loc. cit., p. 219

⁶⁰ Wehrle, Der Feind, loc. cit., p. 33

Suppositions et perceptions des supérieurs hiérarchiques et des collaborateurs

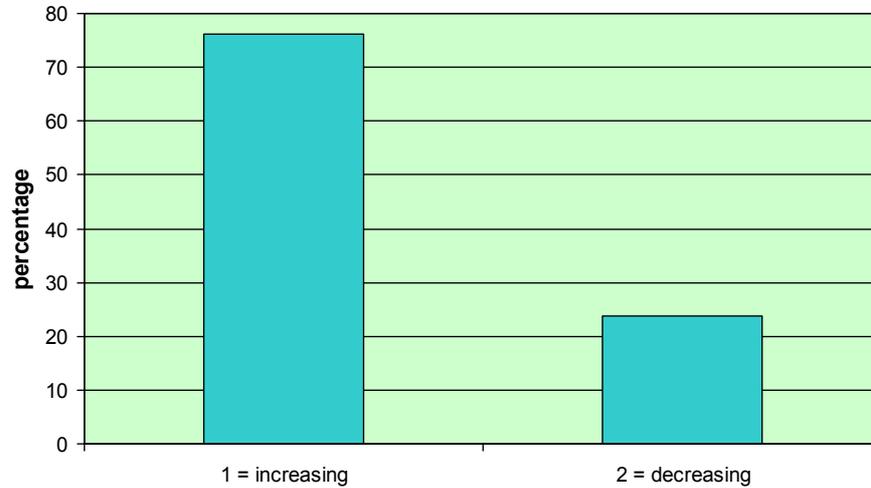
Supposition individuelle	Réalité
Je suis meilleur(e) que les autres	Les supérieurs hiérarchiques et les collaborateurs se surestiment, l'image qu'ont les supérieurs d'eux-mêmes est meilleure que celle qu'ont les collaborateurs de leurs supérieurs.
Quand j'exécute mes tâches et que j'atteins mes objectifs, ce n'est dû qu'à mon travail.	Un objectif atteint est considéré comme une réussite personnelle. L'accomplissement des tâches et l'atteinte des objectifs dépendent de nombreux facteurs contextuels.
Je ne suis pas le seul responsable lorsque je n'atteins pas mon objectif.	En cas de performances médiocres, les facteurs contextuels sont immédiatement invoqués.
La différence de performance entre moi et les autres s'explique par l'effort, la peine, la motivation et l'ambition personnelle.	Les différences de performance sont très souvent liées à la complexité du sujet, de l'environnement professionnel, de la coordination et de la communication.

Le fait que de nombreux collaborateurs ne soient pas satisfaits de leurs supérieurs pose également un grand problème. « Le manque de communication et de crédibilité sont deux éléments décisifs pouvant être tenus pour responsables du mauvais flux d'information de la part de l'encadrement en ce qui concerne le changement⁶¹. » La réalité montre que les relations entre les supérieurs hiérarchiques et les collaborateurs sont complexes et influencées par de multiples perceptions, et par la méfiance : la mise en œuvre d'un entretien efficace avec les collaborateurs suppose que les supérieurs hiérarchiques tout comme les collaborateurs aient une idée claire et nette de leur « relation ». Or, c'est là que réside, parfois, l'un des plus grands défis.

Dans cette étude, toutes les administrations examinées ont confirmé que les prescriptions administratives et professionnelles concernant les actuels systèmes d'évaluation de la performance sont plus élevées que dans le passé.

⁶¹ Eidgenössisches Personalamt, Personalpolitik der Bundesverwaltung, Evaluationsbericht Schweiz, 2004, p. 30.

Do you think the workload of those involved in carrying out appraisals is increasing or decreasing?



Néanmoins, le prix à payer est accepté car tous sont d'avis que la communication, la coopération, la confiance et le comportement éthique sont des facteurs importants de motivation et de performance et qu'ils ont des répercussions positives.

6. Une politique insuffisante face aux performances médiocres

De nombreux Etats membres ont répondu par la négative à la question « Do you have a specific poor performance policy ». D'autres ont simplement signalé que dans le pire des cas, des performances médiocres pouvaient mener à des licenciements. Aucun chiffre ou pourcentage n'a été cité à ce sujet. Les informations relatives à cette question sont donc plutôt « maigres » et peuvent être synthétisées comme suit :

Globalement, les systèmes de gestion de la performance s'orientent exclusivement vers l'identification des bonnes (et non des mauvaises) performances. L'une des réponses du Royaume-Uni à cette question illustre bien la situation : « So far poor performance is not handled effectively ». Selon une étude du *Senior Civil Service* britannique, seuls 19 % des sondés s'alignent sur l'affirmation suivante : « Poor performance is dealt with effectively in my Department » (SCS Survey 2006, p. 16). Le rapport suédois évoque que « the common policy is that poor performance should render no, or at least, less pay increases than average for performance. There is also a general culture that poor performance should be analysed from the perspectives of the employee as well as from the organisational circumstances present at the time. Getting no or a little pay raise is in itself not a sufficient signal to poor performers. Sometimes the financial and other circumstances do not allow pay rises even for average performance. The importance of a thorough assessment dialogue cannot be over estimated. »

Même le système de gestion de la performance en Irlande « is weak in distinguishing the different levels of performance, in recognising staff who perform well and in handling underperformance. This is particularly the case given that PMDS is not linked to decisions on increments, promotions, career development and career assignment. The lowest level of agreement in the PMDS survey was around the area of underperformance. All grade group categories indicated that underperformance was not appropriately dealt with by managers. Underperformance may be addressed by progressive discipline or by positive discipline. We recommend a combination of progressive and positive discipline rather than depending on progressive discipline alone ».

Good Practice: Poor Performers Policy in the British Senior Civil Service

1. “Many things, inside and out of the work environment can affect an individual’s performance. A good Line Manager will identify any poor performance and work with the individual to **understand why** it is happening and **what** can be done to resolve it.
2. Lack of ability, skills and knowledge, can often be resolved with training, however, Managers should be sensitive to other factors such as stress, bereavement, relationship problems and financial worries can also affect performance and whilst the Manager cannot resolve these issues, support to bring performance back to an acceptable level should be given.
3. We also need to recognise that there is a difference between a one-off dip in performance (maybe at a particular time or in a particular discipline) and ongoing poor performance where an individual is clearly not operating at the required level. **For the latter, a performance improvement plan** should be agreed and documented so that all parties are clear about how the way forward and the timescales in which a further review of performance will be undertaken. If performance does not improve, formal procedures⁶³ will need to be adopted”.

Source : Senior Civil Service, Performance Management Guidance 2007/2008 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service, Londres 2007, p. 16

7. Les notations : l'éternel problème

Le débat sur le bien-fondé des notes pour l'évaluation de la performance dure depuis longtemps. Les détracteurs des notes renvoient à des études signalant que différents évaluateurs (même dans le cas de performances identiques) ne donneront jamais d'évaluations objectives, que les notes sont pauvres en informations et que d'autres modes d'évaluation (entretiens, auto-évaluations, rapports, analyses globales) sont préférables⁶³. A l'opposé, les partisans de ce système estiment que les notes constituent toujours le meilleur cadre de référence et de mesure des performances et qu'elles sont indéniablement motivantes.

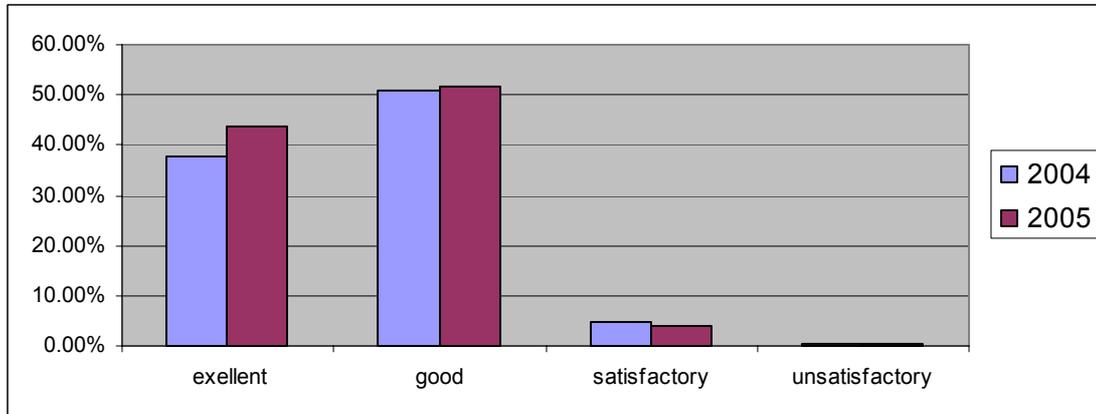
Au cours des dernières années, le débat sur les notations a souvent été dominé par la critique des évaluations trop généreuses et trop subjectives. Ceci est en effet un phénomène encore très répandu. Ainsi, des erreurs d'évaluation typiques peuvent être constatées telles que la « tendance à la moyenne », la « tendance à la clémence », les « effets de halo » (un élément ou un critère affecte toute la perception), les « effets de hiérarchie » (plus la hiérarchie est élevée, mieux c'est) et les

⁶³ Each Department holds guidance on managing poor performance and dismissal. Other useful points of reference are www.businesslink.gov.uk (Employing People section) and www.cipd.co.uk/subjects/emplaw/discipline/default.htm?IsSrchRes=1

⁶³ Hans Brügelmann, Axel Backhaus, Erika Brinkmann, Sind Noten nützlich – und nötig?, Ziffernzensuren und alternative Formen der Leistungsbeurteilung im empirischen Vergleich, Universität Siegen, Zusammenfassung für die Presse, 14.6. 2006.

évaluations utilisées comme moyens pour atteindre un but donné ; sans compter d'autres problèmes de perception dans la pratique de l'évaluation. Ainsi, la Slovénie rapporte que « in the years 2004 and 2005 95% of officials were evaluated as “excellent” and “good” whereas only 5% were rated satisfactory and unsatisfactory ».

Rating in Slovenia



En raison du manque d'informations en la matière, nous ne pouvons que nous demander dans quelle mesure cette tendance a été entravée par l'introduction de la rémunération à la performance.

Parmi les administrations analysées au cours de cette étude, nous constatons d'importantes différences, par exemple entre le *Cabinet Office* au Royaume-Uni, certains ministères français et d'autres administrations publiques des Etats membres de l'UE. Ainsi, dans le cadre d'une expérience, certains ministères français tentent de supprimer les notations (« une expérimentation de suppression de la notation et de renouvellement de l'exercice de l'évaluation sur la base d'un entretien professionnel avec les agents est en cours de mise en place dans quelques ministères expérimentateurs »). Alors qu'au *Cabinet Office*, seules des notations qualitatives et des cases à cocher pour les performances médiocres sont utilisées, les autres administrations privilégient en règle générale l'attribution de quatre ou cinq notes. La Commission européenne applique un barème de points.

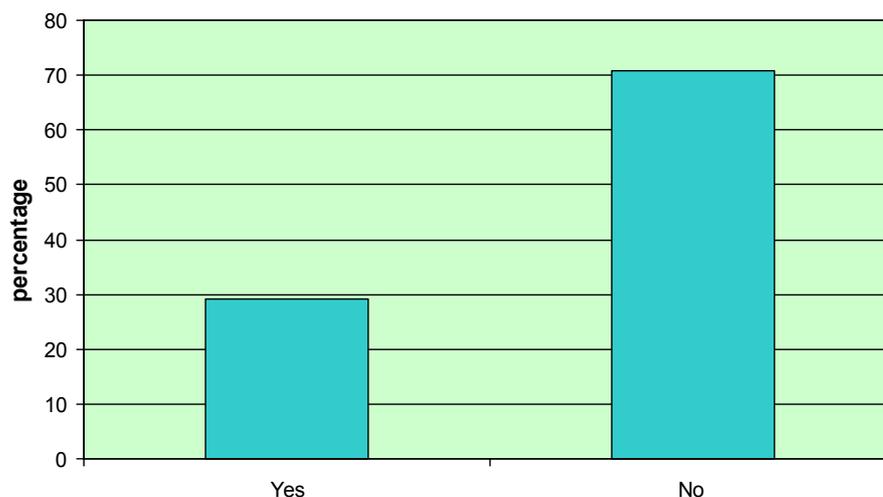
Lors des récentes réformes des systèmes d'évaluation de la performance, une évolution très claire en direction de la réduction du nombre de niveaux d'évaluation peut être constatée. Si les procédés de notation complexes et différenciés étaient privilégiés dans le passé, de nombreuses administrations préfèrent aujourd'hui une méthode d'évaluation à quatre ou cinq niveaux. Dans quelques rares cas, les administrations renoncent entièrement à donner des notes.

La notation comprend donc des évaluations verbales (qualitatives), des évaluations numériques et des évaluations à points. Dans les grilles d'évaluation verbales, les différents niveaux sont décrits à l'aide de mots tandis que dans la notation numérique, elles sont caractérisées par des données chiffrées. Ces deux formes de notation peuvent être appliquées en parallèle. D'autres méthodes recourent aux systèmes à points (souvent trop complexes). Le risque est que les systèmes de notes deviennent trop complexes et ne puissent presque plus être appliqués par l'évaluateur. En outre, si l'évaluation de la performance est associée à une évaluation de la fonction et une évaluation régulière du poste, la charge de travail administratif augmente considérablement.

Dans la majorité des Etats membres, quatre ou cinq évaluations sont utilisées. La question de savoir s'il faut conseiller aux évaluateurs d'atteindre un certain quota (la courbe dite de Gauss) ou de

donner une certaine note dans des cas exceptionnels est très controversée. Dans les consignes de quotas et de distribution des notes, l'intention est notamment de mettre un frein au phénomène bien connu des évaluations trop généreuses. En Finlande et en Irlande, par exemple, il est demandé aux évaluateurs de donner une note moyenne pour une performance moyenne et de respecter un certain quota. Les avis relatifs à cet instrument sont toutefois extrêmement différenciés. Les détracteurs, en particulier, soulignent que la disposition à être performant dépend de nombreuses variables (et peut adopter de nombreuses formes) et ne saurait être déterminée de manière artificielle.

In order to avoid a “too-good” rating, do you apply a quota system?



En ce qui concerne la notation, la situation évolue apparemment vers une réduction et une simplification des systèmes. Pendant longtemps, un grand nombre de critères d'évaluation détaillés ont été ajoutés à de nombreuses fiches d'évaluation afin de répondre à des exigences d'objectivité. En vérité, cette pratique n'a engendré que plus de formalités administratives et plus de subjectivité. Dans son étude de l'évaluation portant sur le personnel d'encadrement au sein de l'administration fédérale allemande, J. Lorse critique la mathématisation de l'évaluation de la performance et la méticulosité demandée aux évaluateurs lors de la formation d'un jugement global.

Exemple pour l'établissement mathématique d'un jugement global

« L'évaluation débouche sur un jugement global. Les évaluations des différents critères sont additionnées puis divisées par le nombre de critères évalués. Si le chiffre derrière la virgule est égal ou supérieur à 5, le résultat est arrondi au chiffre supérieur, s'il est inférieur à 5, il est arrondi au chiffre inférieur⁶⁴. »

« Plus la mesure et la quantification gagnent en importance, plus il est vraisemblable que des aspects subtils et non mesurables des tâches évaluées soient laissés de côté⁶⁵. » Si la mathématisation

⁶⁴ Cf. Jürgen Lorse, Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, cahier n°4/2005, p. 119.

⁶⁵ Harry Levinson, Management by Whose Objectives?, in: Harvard Business Review, Harvard Business School Press, 2005, p.8

de l'évaluation engendre indéniablement une plus grande sécurité et une plus grande quantité d'informations, elle incite également à ignorer les éléments de nature qualitative et complexe.

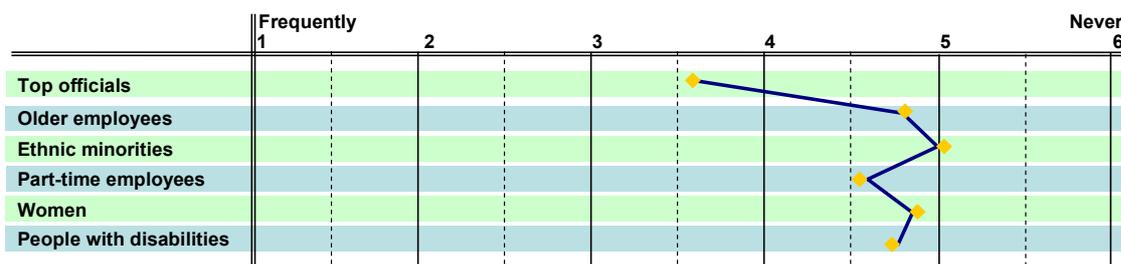
C'est pour cela qu'à l'inverse de la mesure des performances administratives, la mesure de la performance individuelle prend une tout autre direction dans la plupart des administrations européennes : réduction des méthodes de mesure, réduction des notes, simplification de la méthode d'évaluation, évaluation axée sur les objectifs concertés plutôt que sur des critères de personnalité, aucune standardisation des évaluations au profit d'une évaluation des profils d'exigences et des profils de compétences sectoriels et individuels.

8. Discrimination des collaborateurs

Les difficultés rencontrées pour former un jugement, pour évaluer la réalisation des objectifs, pour établir des critères de comportement et de performance, l'attribution dilettante de la performance etc. sont difficiles à éviter. Cela étant dit, l'évaluation objective de la performance ne doit pas être la référence. L'objectif est plutôt un maximum de professionnalisme, d'équité et de non-discrimination des différentes catégories d'agents. Globalement, l'adoption d'une rémunération à la performance engendre de nouveaux défis, car des évaluations subjectives et dilettantes sont encore moins acceptables. En associant l'évaluation de la performance à une rémunération variable, les thèmes que sont les « compétences d'encadrement », le « professionnalisme » et l'« objectivité » gagnent en importance. Comment le personnel d'encadrement peut-il être en mesure de mettre en œuvre des évaluations de la performance de manière professionnelle et impartiale ? Les premiers signes d'un revirement de tendance ont pu notamment être observés au Danemark, où le personnel d'encadrement est obligé de suivre des mesures de formation continue très suivies.

Sur ce dernier point, l'étude ne rapporte que peu de formes de discrimination de certaines catégories individuelles de personnel au cours du processus d'évaluation. Les informations dont nous disposons ne permettent cependant pas de livrer de résultats concrets.

Do you think the following groups are – unintentionally – evaluated (rated) differently?



Si elle existe, la discrimination n'a lieu que dans les cas d'une évaluation **trop généreuse** du personnel d'encadrement. Cependant, il est également très difficile de mesurer ces points. Un aspect positif est la disposition croissante de toujours plus d'administrations à commencer par une évaluation de leurs propres systèmes afin d'améliorer leurs conclusions et de collecter des données pour savoir comment évaluer et déterminer ce qui doit être amélioré. Dans ce contexte, un accent est placé sur les discriminations (souvent inconscientes) lors de l'évaluation. Cela permet de réunir des indices renvoyant à une discrimination positive ou négatives des agents relativement âgés, des femmes, des personnes handicapées, des hauts fonctionnaires et des agents à temps partiels. A

l'avenir, les administrations publiques devront se pencher davantage sur cette question. Car il serait intolérable que des éléments de rémunération liés à la performance ne soient pas accordés sur la base des performances individuelles, mais en raison de préjugés.

V. EXEMPLES ET BONNES PRATIQUES POUR LES SYSTEMES DE GESTION DE LA PERFORMANCE

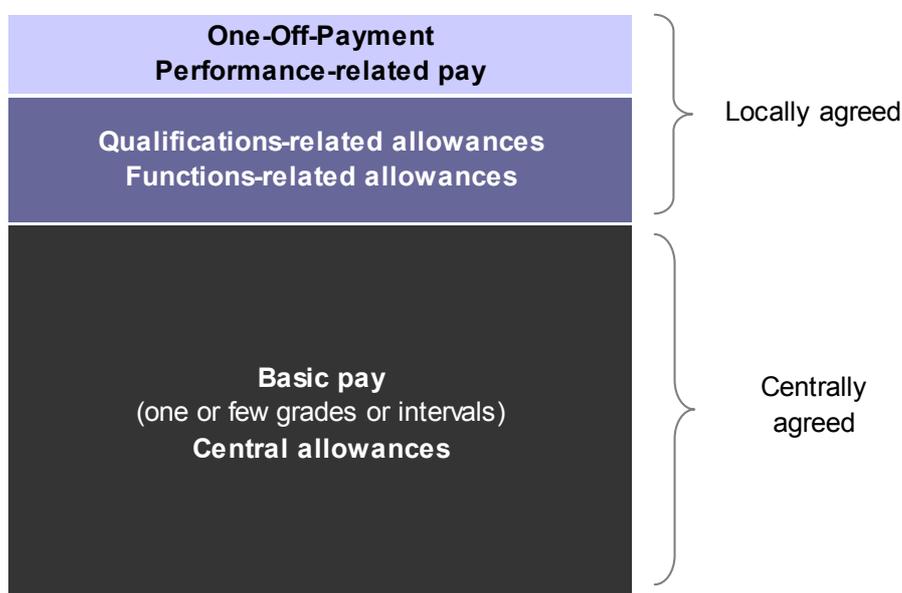
1. La structure du système de rémunération et d'évaluation de la performance au Danemark

Comme dans de nombreuses autres administrations publiques en Europe, la fonction publique danoise a longtemps travaillé avec un système de rémunération et d'évaluation de la performance centralisé et standardisé. Pendant longtemps, la rémunération a été calculée selon le principe de l'adaptation automatique des traitements (à l'ancienneté). Avec la réforme de la rémunération (à compter de 1998), les échelons des traitements ont été réduits, le principe d'ancienneté largement supprimé et la rémunération plus fortement axée sur la performance, tandis que les responsabilités en matière de rémunération et d'évaluation de la performance ont été décentralisées.

Aujourd'hui, au Danemark, les conditions de travail essentielles sont fixées durant les négociations salariales. Ces négociations (portant également sur les aspects de la rémunération) sont valables pour trois ans. Les dernières négociations ont été conclues pour la période 2005 – 2008. A l'heure actuelle, le système de rémunération danois se compose de traitements de base (fixés au niveau central), de primes régulières axées sur les qualifications et la fonction (en règle générale), de primes individuelles et temporaires liées à la performance et/ou d'une rémunération liée à la performance⁶⁶. Le terme de décentralisation évoque avant tout la possibilité pour les ministères, les administrations publiques centrales et locales, les agences et les cadres de fixer les éléments essentiels de la rémunération en toute responsabilité. Concrètement, cela signifie que seuls les traitements de base sont définis centralement lors des négociations salariales. Par ailleurs, les autorités et agences individuelles ont la possibilité, dans le cadre de leurs moyens budgétaires, d'appliquer des incitatifs liés à la fonction et aux qualifications ainsi que des éléments de rémunération liés à la performance. L'un des objectifs est de payer jusqu'à 20 % des traitements en fonction de critères liés à la performance et la position.

⁶⁶ Cf. Danish Ministry of Finances, *Employment in the Danish State*, Copenhagen, 2005, p. 22 sqq.

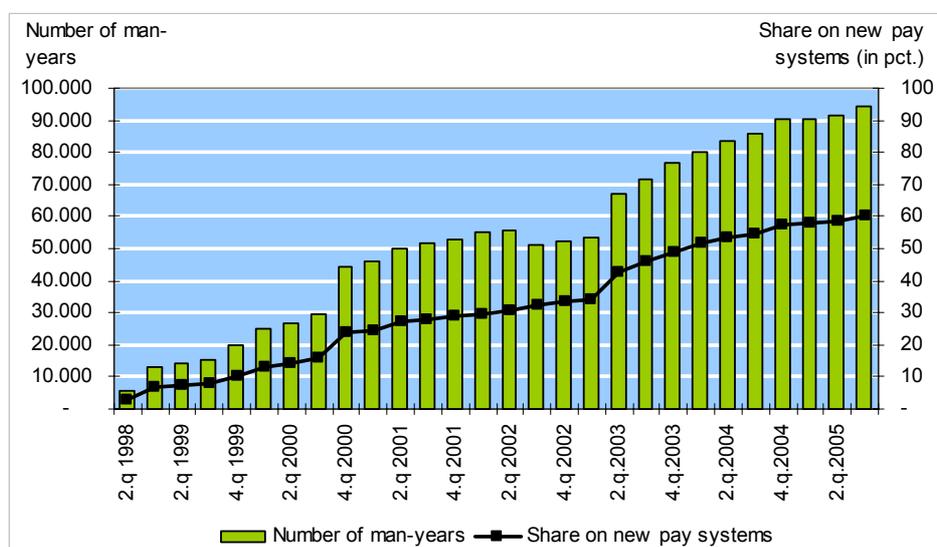
New pay systems – centrally and locally agreed pay



Source : Danish State Sector Employers Authority

Le nouveau système de rémunération concerne à présent plus de 60 % des agents (situation en 2006), le système de rémunération à la performance n'ayant d'abord été introduit que dans les domaines et les agences subordonnés. Dans les ministères, seuls 40 % des agents sont aujourd'hui rémunérés selon le nouveau système.

Number of man-years in new pay systems

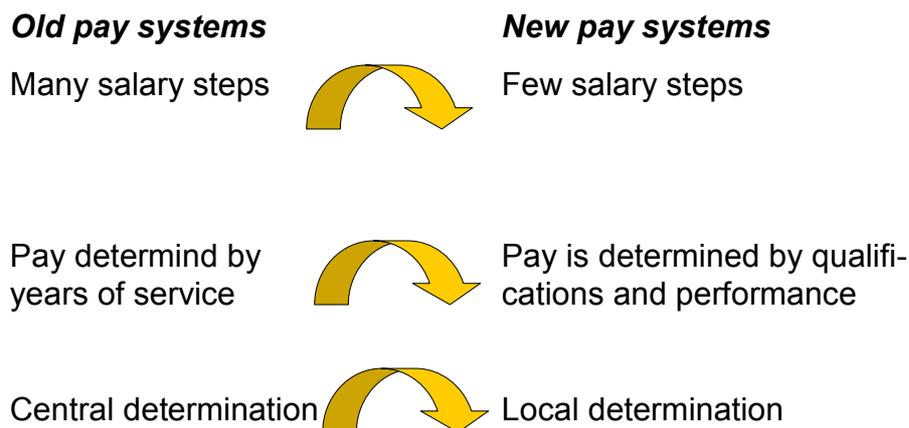


Source : Danish State Sector Employers Authority (Autorité danoise des employeurs publics)

L'efficacité de l'introduction progressive d'éléments liés à la performance dans la fonction publique est testée régulièrement (cf. ci-dessous). Ce faisant, il s'agit de renforcer les instruments de gestion des ressources humaines et le sens des responsabilités des agents vis-à-vis du citoyen. Dans le cadre des réformes, les différentes administrations se sont vu accorder, graduellement, toujours plus d'autonomie et d'autodétermination.



Old and New Pay Systems



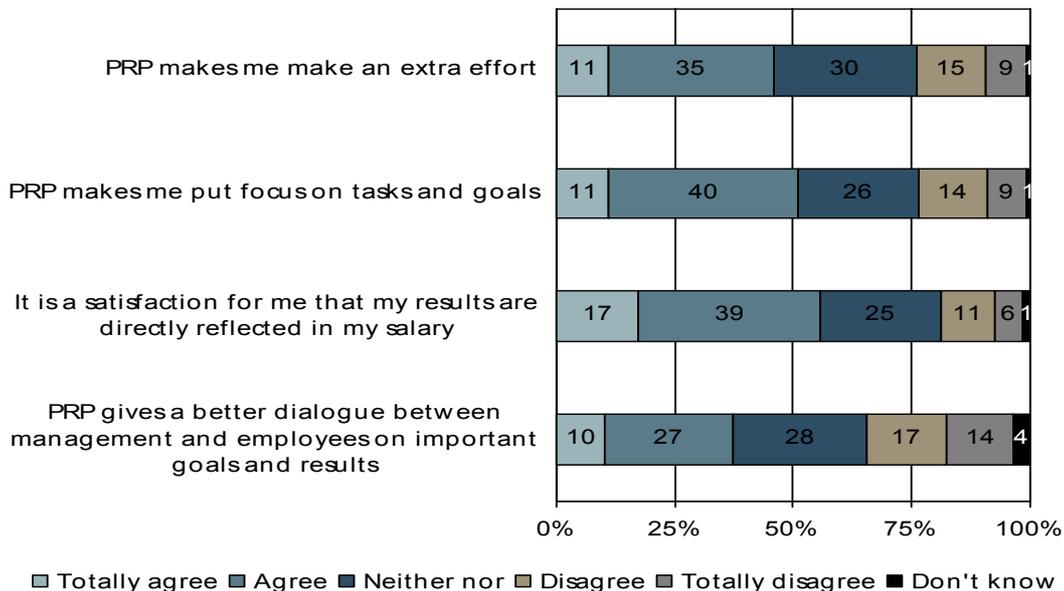
Le nouveau système de rémunération est donc décentralisé et la fixation des traitements de même que l'évaluation de la performance se déroulent dans les organisations respectives. Il n'existe plus de barème de traitements définissant les catégories de rémunération. La rémunération liée à la performance n'est pas déterminée par une loi mais définie dans des conventions tarifaires établies avec les organisations des agents de la fonction publique.

Dans la majorité des organisations, les modèles de rémunération reposent sur :

1. les traitements de base, fixés au niveau central pour l'organisation,
2. une composante supérieure qui se base sur des critères particuliers relatifs au poste, des qualifications personnelles et
3. la performance des collaborateurs et des collaboratrices, et
4. une composante axée sur la performance, définie en fonction de la réalisation des objectifs (objectifs qualitatifs et quantitatifs fixés à l'avance).

Contrairement à la situation en Finlande, les hauts fonctionnaires danois sont entièrement intégrés dans le nouveau système de rémunération à la performance. Ce système a d'ailleurs d'abord été introduit auprès des hauts fonctionnaires et plus tard seulement auprès des autres collaborateurs. L'instrument de la rémunération à la performance n'est cependant PAS appliqué à la police et à la justice (par exemple les juges). Une raison importante pour cette mesure dérogatoire est l'intention d'empêcher une trop forte baisse de l'efficacité des activités de la police en raison de conventions d'objectifs quantitatives (par exemple dresser le plus de procès-verbaux possibles).

A la question demandant si l'introduction de la rémunération liée à la performance avait permis d'améliorer le dialogue entre le personnel d'encadrement et les agents, 37 % des agents ont répondu par l'affirmative, 31 % par la négative. Il est clair pour le moins que l'introduction de nouveaux systèmes d'évaluation de la performance et de conventions d'objectifs polarise les collaborateurs. Beaucoup sont pour, mais ceux qui sont contre ne sont pas rares non plus.



Au Danemark, les représentants des agents de la fonction publique doivent participer aux discussions portant sur les primes liées au poste et aux qualifications. Leur participation n'est toutefois pas obligatoire en ce qui concerne les éléments liés à la performance. L'objectif global du système de rémunération danois est que le salaire total se compose de 20 % de primes et de traitements liés directement à la performance.

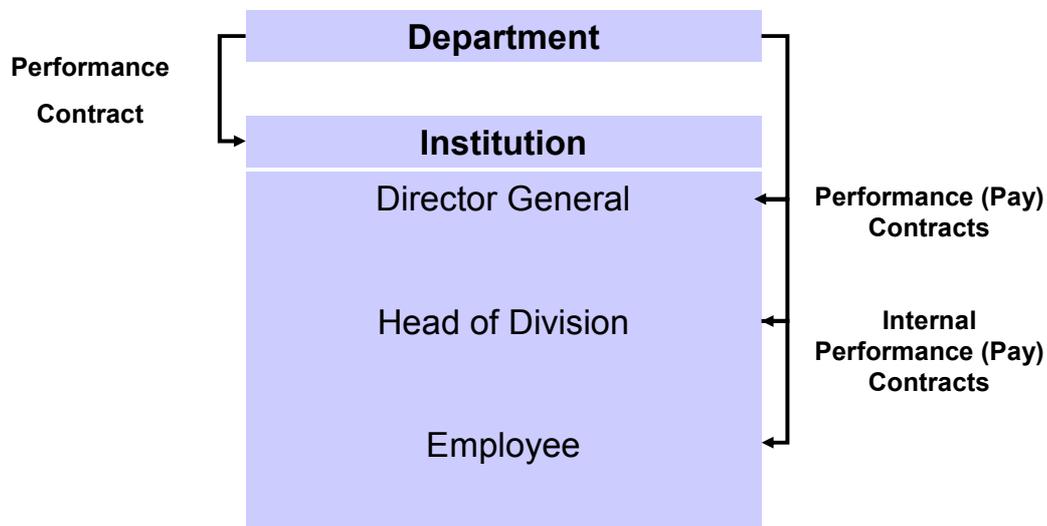
Les éléments de la rémunération liés à la performance sont définis principalement sur la base d'évaluations personnelles reposant sur des entretiens entre collaborateurs et supérieurs hiérarchiques. Dans la majorité des organisations, l'entretien relatif à la rémunération est intégré dans l'entretien d'évaluation de la performance (*performance interview*) qui a lieu chaque année. Même s'il n'existe pas à ce jour d'évaluations régulières dans le système danois, la transparence et la publication des résultats restent des éléments particulièrement intéressants de ce système. Des listes sur les évaluations et le mérite des collaborateurs sont publiées dans les autorités et les services et doivent permettre d'obtenir des évaluations équitables⁶⁷.

1.1 Contrats d'objectifs concertés et contrats de prestations

Une particularité dans la gestion de la performance danoise est la possibilité d'établir des conventions d'objectifs et de les définir dans un contrat. Pour commencer, chaque organisation mère (par exemple le ministère des finances) conclut un contrat de prestations avec les agences (par exemple la *state employers authority*, l'Autorité des employeurs publics).

⁶⁷ Cf. Bertelsmann – Stiftung, EU-Review, Vergütung im öffentlichen Dienst, 2006, p. 26 sqq.

Contracts chain



Source : Danish State Sector Employers Authority

Ce contrat définit 10 à 15 objectifs (le chiffre varie selon les autorités) pour chaque agence. Ces objectifs représentent par la même occasion un engagement pour le directeur de l'agence et sont publiés sur Internet et sur Intranet afin de donner aux collaborateurs la possibilité de se familiariser et de s'identifier avec les objectifs de leur autorité. Ensuite, le directeur de l'agence (ou de l'autorité) est obligé de conclure des contrats d'objectifs supplémentaires avec les directions générales, les unités et/ou différents collaborateurs. Les exigences contenues dans les contrats de prestations ne sont toutefois pas détaillées et peuvent donc rester très générales. Cependant, ces contrats sont tenus de contenir des conventions d'objectifs spécifiques, mesurables et, si possible, quantifiables.

Une particularité du système danois réside dans le fait que de nombreux contrats de prestations sont publiés au sein même de l'autorité concernée. Ainsi, nombre de collaborateurs ont la possibilité de se comparer à leurs collègues et de savoir à combien s'élève leur rémunération liée à la performance. Cette forme de transparence n'existe toutefois qu'au sein même de l'autorité concernée (par exemple dans la *state employers authority*, qui fait partie du ministère des finances).

Management by performance contracts

Basic idea

- Create incentive and efficiency
- Make the objectives of the institution visible
- Focus on the connection between performance and pay

Recommendations

- The overall objectives should cover the whole institution
- Focus on external (specific) targets
- The targets should be measurable (quantitative if possibly)
- A Performance Pay Contract should be linked to the institutional Performance Contract

Ce sont avant tout les traitements des responsables des différentes autorités qui dépendent sensiblement de la réalisation – ou non – des objectifs fixés. En 2004, 60 contrats d'objectifs ont été conclus ; dans 69,8 % des cas, les objectifs ont été atteints.

Performance pay contracts - directors general

	2003	2004
Number of performance management contracts	58	60
Reaching the targets (average in pct)	71,3	69,8
Performance pay - objective (average) DKK	63.067	62.989
Estimated performance pay - subjective (average) DKK	8.716	13.969

Source : Danish State Sector Employers Authority

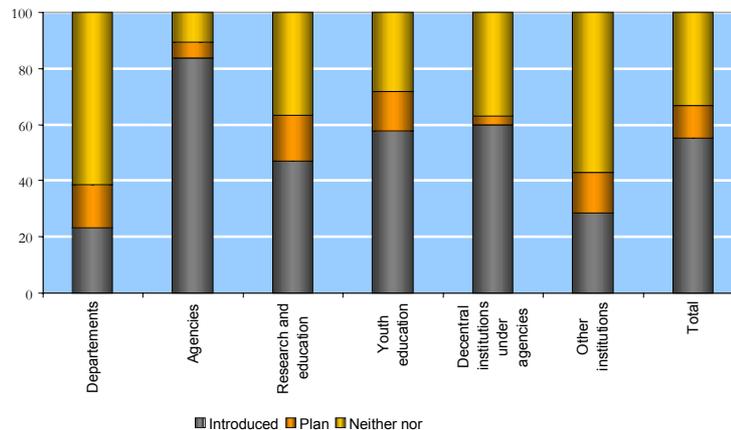
A priori, le principe qui s'applique est le suivant : chaque administration et chaque agence peut décider elle-même de la conception de son système de rémunération (liée à la performance). Ceci vaut également pour l'évaluation. Dans la pratique, l'évaluation varie d'une administration à l'autre. Néanmoins, la majeure partie des systèmes sont comparables : les évaluations annuelles de tous les agents (même des hauts fonctionnaires) se déroulent sur la base d'entretiens supérieur - collaborateur et de contrats d'objectifs. Certaines administrations utilisent également des tableaux de bord prospectifs (*balanced scorecards*).

1.2. Description de la mise en pratique actuelle

A la suite de la politique de décentralisation, environ 22 % des ministères, 50 % des centres de recherche, 60 % des autorités locales et 85 % des agences ont introduit des systèmes de rémunération liés à la performance jusqu'en l'an 2003.

Survey 2003

The spread of Performance Pay



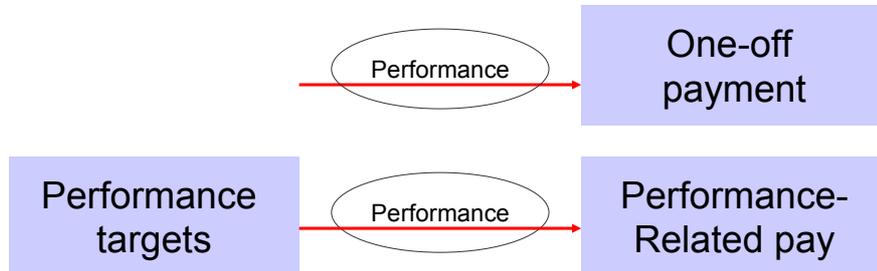
Source : Danish State Sector Employers Authority

Au total, 55 % de toutes les institutions ont attribué des rémunérations liées à la performance (tendance croissante) en 2003. Il est intéressant de constater que la répartition selon les catégories de personnel est très différenciée : au total, 85 % du personnel d'encadrement a été payé en fonction de la performance. Ensuite, ce sont avant tout les collaborateurs chargés de tâches financières et de projets de gestion qui ont été rémunérés en fonction de leur performance. Les enseignants en particulier, comme en Grande-Bretagne, ont abordé l'introduction de la rémunération à la performance d'un œil très critique.

En 2003, 31 % de tous les employés de la fonction publique danoise ont été rémunérés en fonction de leur performance.

Ce sont avant tout les agences qui utilisent le plus intensément la possibilité d'une rémunération flexible. Dans le domaine de la rémunération liée à la performance, certaines agences accordent des primes annuelles. D'autres ont opté pour la possibilité d'accorder des primes *ad hoc* dans des procédés *ad hoc* et en cas de performances en conséquence.

Performance pay vs One-off payments



Source : Danish State Sector Employers Authority

1.3. Un exemple non bureaucratique – la *Danish Commerce and Companies Agency*

A la recherche d'exemples non bureaucratiques, innovants et efficaces pour des systèmes d'évaluation de la performance, c'est la *Danish Commerce and Companies Agency*, l'Agence danoise du commerce et des entreprises, qui (lors d'entretiens avec des experts danois) a particulièrement attiré l'attention.

Dans cette agence, le procédé d'évaluation de la performance n'est pas formalisé et peu structuré. Des propositions pour des évaluations de la performance et des primes *ad hoc* liées à la performance y sont négociées.

Dans cette agence, deux directeurs généraux se rencontrent toutes les deux semaines pour discuter de propositions portant sur les collaborateurs et les collaboratrices devant être « récompensés » en raison de leurs excellentes performances. Les primes liées à la performance peuvent être accordées à tout moment (de manière très rapide et non bureaucratique). Les propositions pour des prestations monétaires (et immatérielles) sont soumises par écrit par les directeurs généraux et doivent obligatoirement être justifiées. Ce procédé est comparable au procédé d'évaluation du personnel du *Cabinet Office* britannique. Au *Cabinet Office*, l'évaluateur émet une recommandation pour une prime de performance pouvant être soit acceptée soit refusée par le « *Pay Committee* ».

La *Danish Commerce and Companies Agency* est considérée comme particulièrement innovante en matière de rémunération au Danemark. Cela vaut également pour l'attribution de majorations, dont l'Agence décide à elle seule. Ainsi, dans le cas de recrutements urgents par exemple (et dans les cas où la concurrence de recrutement est très forte), les traitements proposés sont parfois largement au dessus des traitements conventionnels.

Le cas de la *Danish Commerce and Companies Agency (DCCA)*

Le système interne d'évaluation de la performance est personnalisé. Chaque supérieur hiérarchique conclut des contrats de prestations individuels ou collectifs avec ses collaborateurs. Ces contrats de prestations sont évalués chaque année au cours d'un entretien supérieur - collaborateur.

Contrat de prestations entre la DCCA et Madame XX

Justification

Le 07 décembre 2005, le contrat de prestations suivant s'élevant à 20 000 DKR a été conclu entre la DCCA et Madame XX. Les motifs pour le contrat de prestations sont les suivants :

Madame XX travaille depuis le printemps 2004 en tant que directrice de projets dans le domaine de l'autorisation d'un nouveau règlement commercial. Madame XX est responsable de la mise en œuvre de ce projet. Ce projet a été réalisé avec succès et un grand professionnalisme.

.....Madame XX a joué un rôle central durant la formation de ses collègues et agit en qualité de coordinatrice dans le cadre de différents autres projets. Ses qualités d'encadrement et son engagement sont très appréciés de ses collègues.

Copenhague, date/mois/année

DCCA.....

Responsable des ressources humaines

Madame XX.....

Directrice de projet

Des primes différentes peuvent être accordées sur la base de ces contrats (primes d'équipe, primes de fonction, primes de performance et primes de qualification). Les primes ne sont pas accordées selon un schéma temporel ; elles peuvent être accordées à n'importe quel moment. Les initiatives concernant l'allocation de primes liées à la performance peuvent être prises par les deux parties (supérieurs hiérarchiques et collaborateurs).

Un contrôle d'équité est également instauré dans la mesure où tous les traitements et toutes les primes des 260 collaborateurs sont publiés deux fois par an sur Intranet.

1.4. Comment juger le système d'évaluation de la performance ?

Une division spéciale du ministère des finances a été chargée de l'information et de la communication pour l'introduction du nouveau système dans tout le Danemark. Cette division s'est efforcée d'expliquer le système à tous les agents. Ensuite, les ressources humaines et les agents ont participé à des cours et des formations continues en matière de performance. Après deux ans, le département chargé de l'information et de la communication a été dissous et les tâches ont été réparties entre les directions existantes du ministère des finances. De nombreuses administrations publiques centrales et locales attachent beaucoup d'importance au fait que tous les agents aient effectivement été préparés aux exigences et aux possibilités du système dans des ateliers de travail, etc.⁶⁸

Une particularité du système danois est sans aucun doute le programme de statistiques spécial (ISOLA) dépendant du ministère des finances. « Le programme permet à la fois le contrôle du système et une possibilité de comparaison pour les administrations et les services locaux (*benchmarking*). Grâce au programme de statistiques, les utilisateurs peuvent voir comment le système de rémunération est mis en œuvre d'une manière générale et dans les autorités et directions générales en particulier. ISOLA montre par exemple l'évolution des traitements et la variation de la répartition sur une certaine période. Il est ainsi possible de reconnaître, entre autres, si le nouveau système est appliqué globalement et si les employeurs publics ont effectivement adapté leurs traitements. Chaque domaine de l'administration dispose d'un accès à Internet lui permettant de suivre le travail des directions générales et des différentes autorités sur ce terrain. Le ministère des finances a accès à tous les domaines de l'administration et peut ainsi reconnaître les points faibles du système, mais également les 'bonnes pratiques'⁶⁹. »

Les expériences faites jusqu'à présent avec les nouveaux instruments de rémunération sont toutefois très controversées. Une étude réalisée en 2004 soulignait avant tout les avantages du nouveau système :

- l'introduction de la rémunération à la performance encourage une culture de la performance et révèle l'importance de la définition d'objectifs concertés,
- grâce à l'introduction de la rémunération à la performance, les priorités principales sont plus faciles à réaliser,
- la rémunération à la performance permet davantage de feedback en ce qui concerne la propre performance et accroît la motivation des collaborateurs,
- la rémunération liée à la performance permet d'atteindre plus facilement les objectifs temporaires (à court terme) et renforce le lien entre la rémunération et la performance personnelle.

Il n'a cependant pas été possible de clarifier entièrement si l'introduction de la rémunération à la performance avait amélioré la qualité du travail, augmenté la productivité au travail et amélioré les relations avec les clients/citoyens.

Dans l'étude susmentionnée de l'OCDE, le rapport danois déplore par ailleurs que le personnel d'encadrement dispose de trop peu de compétences et d'expérience pour utiliser le nouveau système de rémunération et d'évaluation. Cette critique a également été émise en Suisse et en Finlande. D'autre part, le rapport de l'OCDE critique le manque de courage des évaluateurs pour évaluer

⁶⁸ Ce nouveau système a été présenté à l'auteur durant une visite en décembre 2005. Merci de m'avoir accordé cette possibilité. Cf. également Länderbericht Dänemark. Cf. Bertelsmann-Studie, loc. cit., p.26 sqq.

⁶⁹ Ibid.

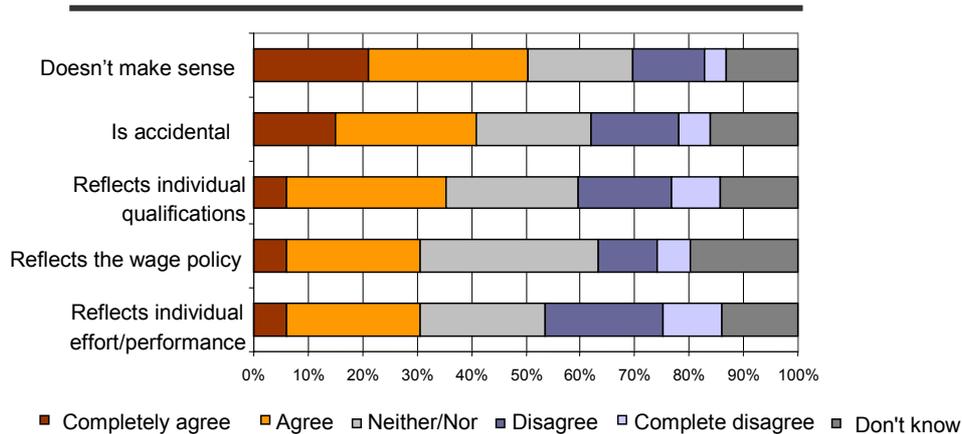
différemment les collaborateurs. Selon le rapport de l'OCDE, une autre étude a révélé que seulement 39 % du personnel d'encadrement et 23 % des syndiqués étaient d'avis que ce système aboutit à un respect accru des objectifs⁷⁰.

A l'inverse, l'étude danoise a montré une image en partie très critique de l'année 2003, durant laquelle une enquête a eu lieu auprès des collaborateurs pour savoir s'ils ressentaient les éléments de rémunération liée à la performance comme justes (ou injustes).

Opinion poll 2004



Granting allowances...

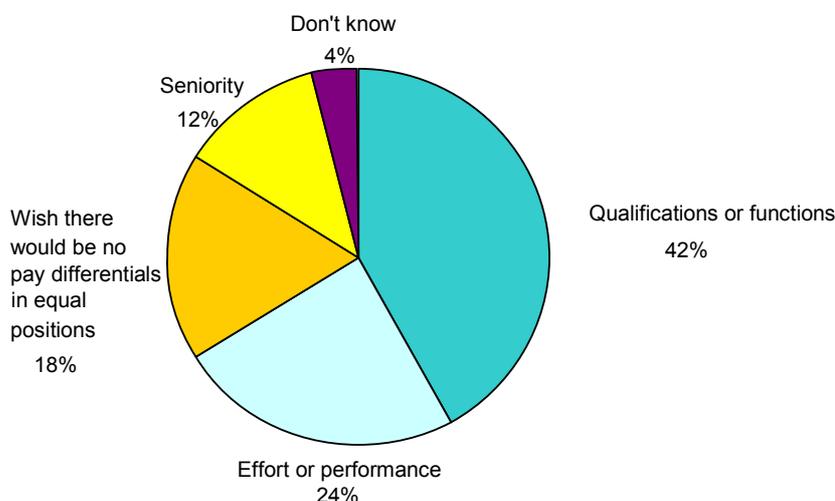


Source : Danish State Sector Employers Authority

Au total, environ 70 % de tous les sondés ont répondu que la rémunération liée à la performance n'avait pas de sens. Plus de 40 % étaient d'avis que la rémunération liée à la performance est réalisée sur la base de critères subjectifs. Seuls environ 30 % estimaient que les primes correspondaient aux performances individuelles réalisées. Bien qu'environ deux fois plus d'agents préfèrent l'introduction de la rémunération liée à la performance au principe traditionnel de l'ancienneté en matière de rémunération, la majorité des agents (42 %) est d'avis que les différences de paiement doivent avant tout refléter les différences au niveau de la qualification et de la fonction et moins de la performance et de l'effort.

⁷⁰ OECD, Performance Related Pay, loc. cit., p. 210.

Pay Differentials Should Reflect...



On a pu constater que la rémunération liée à la performance n'a de sens que lorsqu'elle est transparente, simple et perçue comme un instrument équitable. Par ailleurs, de bons systèmes de contrôle et de *benchmarking* (comme ISOLA) sont décisifs pour la réussite d'un système de rémunération et pour éviter des différences injustes au niveau des traitements.

2. Finlande – administration centrale et ministère des finances

2.1. Informations générales

Les administrations publiques finlandaises se distinguent par un système axé sur les postes : les collaborateurs ne sont pas recrutés sur la base d'une carrière, mais ils postulent, comme dans le secteur privé, pour des postes mis au concours.

La Finlande a débuté au début des années 1990 par l'introduction d'un nouveau système de rémunération liée à la performance qui a depuis été progressivement mis en œuvre. Un objectif fondamental de la réforme était la décentralisation du système de rémunération, l'abandon du principe de l'adaptation automatique des traitements (ancienneté) ainsi que la rémunération individuelle liée à la performance et la compétence⁷¹. La réforme du système finlandais de rémunération et d'évaluation de la performance a été réalisée en collaboration avec les syndicats.

Aujourd'hui, la réforme du système de rémunération finlandais est pratiquement achevée. Le nouveau système d'évaluation de la performance englobe à présent presque tous les agents ainsi que les agences de la fonction publique. Seuls le personnel en poste aux frontières et de nombreux universitaires ont abordé la réforme d'un œil critique car le personnel scientifique, avant tout, craignait qu'une évaluation plutôt quantitative de la performance aille au détriment d'une évaluation qualitative de la performance. Il est intéressant de constater que des points de critique semblables ont également été émis au Danemark et au Royaume-Uni (notamment) par les enseignants.

⁷¹ Extensive state pay reform under way <http://www.eurofound.eu.int/2005/08/feature/fi0508203f.html>

L'une des particularités de la réforme du système finlandais réside dans la longue préparation, étalée sur plusieurs années, du système d'évaluation lié à la performance. Cette préparation consciencieuse de même que la transparence qui a accompagné l'introduction du nouveau système sont peut-être des raisons clés pour expliquer pourquoi les agents acceptent assez largement, jusqu'à ce jour, le nouveau système de rémunération liée à la performance.

De fait, la discussion avec les experts finlandais a essentiellement porté sur l'introduction d'un nouveau système de ressources humaines et d'évaluation de la performance. Ainsi, les Finlandais ont, pour leur part, constaté que l'introduction d'un nouveau système de rémunération a tout d'abord entraîné trop de méfiance du côté des collaborateurs. Afin d'éliminer cette méfiance, le ministère des finances a adopté une double stratégie. D'une part, **tous** les collaborateurs ont dû être informés sur l'application et les conséquences du nouveau système d'évaluation. Pour atteindre cet objectif de manière optimale, des psychologues du travail ont été engagés afin de former le personnel le plus professionnellement possible. Ensuite, tous les collaborateurs ont été priés de commenter et de critiquer ouvertement le fonctionnement du nouveau système d'évaluation lors d'une phase test.

Une étude finlandaise portant sur « What makes Performance Related Pay work? ⁷² » (Qu'est ce qui rend la rémunération liée à la performance aussi efficace ?) réalisée en 2004 a conclu que le succès de la rémunération liée à la performance en Finlande dépendait de trois principes fondamentaux :

1. La rémunération à la performance doit s'élever à au moins 5 % des traitements annuels.
2. L'introduction de la rémunération à la performance fonctionne uniquement lorsque les agents participent au processus de réforme.
3. Les agents doivent savoir exactement comment la performance est mesurée (« There is a considerable reduction in the effect on effort, if they are not very well known. This is expected, because if the employee is unaware of how the PRP payments are formed, the whole system must seem pretty random. This imposes considerable risk on the employee »).

Lors de l'introduction de la rémunération à la performance, le ministère des finances finlandais a tenu compte de ces principes fondamentaux :

- par rapport aux autres administrations européennes analysées, la part de la rémunération liée à la performance est très élevée et peut s'élever à 15 % des traitements annuels,
- on ne forme pas seulement les évaluateurs, mais également tous les agents ont été formés dans le domaine de l'évaluation de la performance,
- tous les agents ont eu la possibilité de tester le nouveau système et de le critiquer (anonymement).

En Finlande, jusqu'à présent – contrairement à la pratique au Danemark et au *Cabinet Office* en Grande-Bretagne – aucune évaluation du nouveau système n'a été réalisée. L'une des raisons en est la pratique très différente de l'évaluation de la performance d'une administration finlandaise à l'autre. Dans le cadre de cette étude, des informations et des données concernant trois systèmes distincts nous ont été fournies (ministère des finances, Office finlandais de la statistique et *Finish Road Administration*). Ces trois systèmes sont très différents. La *Road Administration*, par exemple, privilégie une notation très détaillée allant de 4 à 10 et distinguant entre 4-4,9, 5-5,9, 6-6,9, etc.... Au ministère des finances, la notation – plus simple – varie entre 1 et 5. L'Office finlandais des

⁷² Antti Kauhanen, Hannu Piekkola, What makes performance-related pay schemes work? Finnish Evidence, The Research Institute Of The Finnish Economy, n° 929, 2004

statistiques peut attribuer 7 notes. En raison des grandes différences, d'un cas à l'autre, au sein du système d'évaluation de la performance, nous ne disposons que de très peu d'informations sur la pratique de l'évaluation. L'auteur de cette étude a toutefois été informé qu'un examen de la pratique d'évaluation est prévu.

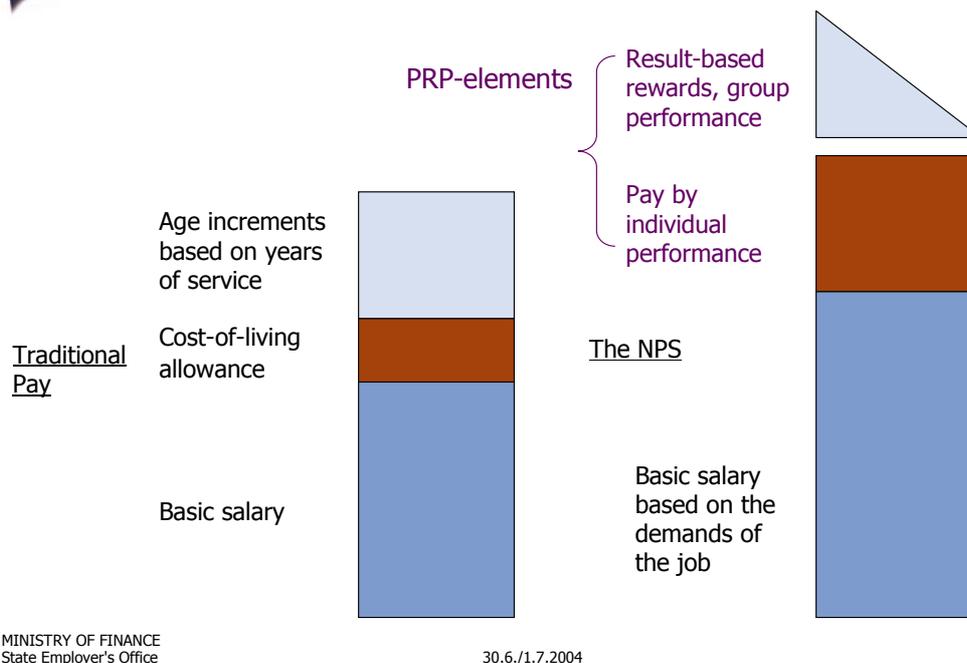
2.2. Structure du système d'évaluation de la performance

Par rapport à d'autres systèmes européens, le système finlandais est surtout moins normé au niveau juridique, plus décentralisé et plus flexible. Ainsi, chaque organisation dispose de ses propres procédés d'évaluation. Au niveau central, il a simplement été établi que les agents obtiennent des traitements de base qui reposent sur le principe de l'évaluation de la fonction et sur les exigences vis-à-vis du poste.

Une particularité du système finlandais est que, contrairement au système en vigueur au Danemark et au Royaume-Uni, les hauts fonctionnaires sont évalués, mais qu'il n'existe pas de rémunération liée à la performance pour cette catégorie d'agents.



Traditional Pay Scheme vs. NPS



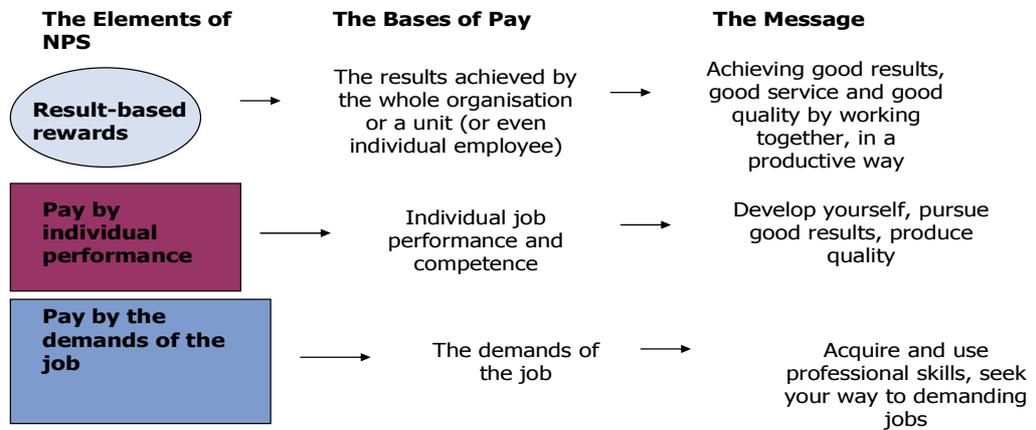
Source : ministère des finances finlandais

2.3. Procédé d'évaluation de la performance

Globalement, le système de rémunération finlandais est composé de trois éléments : a) les traitements de base individuels reposant sur la description des fonctions et des exigences vis-à-vis du poste de travail, b) une rémunération individuelle sur la base des performances réalisées, des compétences individuelles et des objectifs atteints ainsi que c) une prime d'équipe pour la réalisation de certains résultats au niveau de l'organisation ou de l'unité.



NPS - a Motivating Pay System



MINISTRY OF FINANCE
State Employer's Office

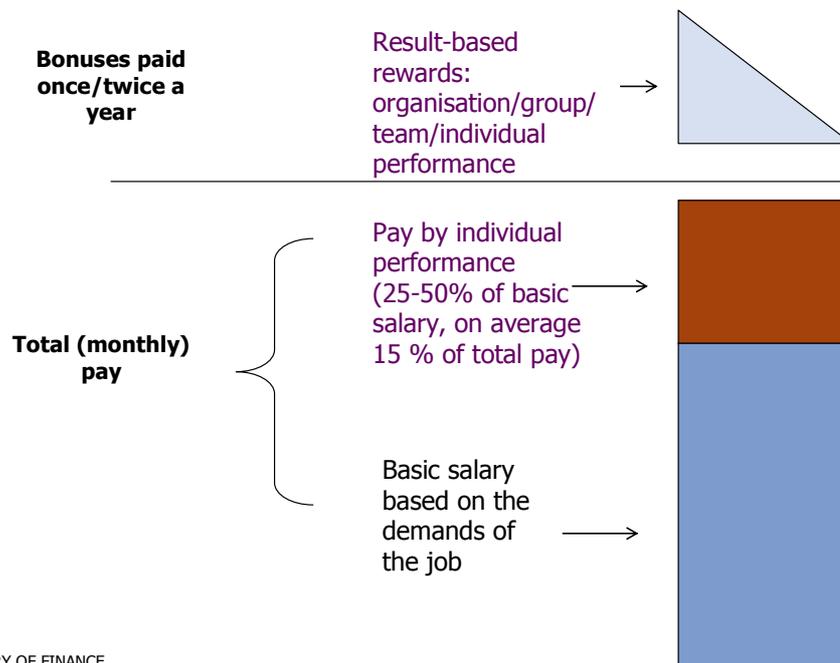
30.6./1.7.2004

Source : ministère des finances finlandais

A l'aide de cette répartition, la Finlande essaie de récompenser la performance selon des éléments individuels et coopératifs afin d'éviter des tendances de développement trop égoïstes. La prime de groupe ou d'équipe est toutefois financée par le budget des autorités individuelles. Ainsi, l'allocation des primes dépend de la situation budgétaire des différences autorités. En raison de la situation budgétaire parfois difficile, ceci n'a toutefois lieu que très irrégulièrement.



Elements of the NPS



MINISTRY OF FINANCE
State Employer's Office

30.6./1.7.2004

Source : ministère des finances finlandais

Dans la plupart des autorités financières, une méthode d'évaluation s'est imposée qui relie les conventions d'objectifs aux éléments d'évaluation de la performance. Ainsi, en règle générale, 3 à 5 critères (par exemple *compétence, efficacité et coopération*) ainsi que certains sous-critères sont évalués.

De nombreuses autorités travaillent également avec des quotas à atteindre et des notes qualitatives. L'évaluation de la performance a lieu une fois par an entre le supérieur hiérarchique et le collaborateur. En Finlande, les supérieurs hiérarchiques sont expressément invités à réserver suffisamment de temps pour l'entretien avec les collaborateurs (« We find it quite unacceptable that a leader cannot find the necessary time and resource for regularly discussing with their subordinates in order to be well informed on the job requirements and the individual performance levels », *courriel d'un haut fonctionnaire du ministère des finances finlandais*).

Une conséquence positive de l'introduction du nouveau système d'évaluation de la performance est l'augmentation sensible des mesures de formation dans le domaine de l'évaluation de la performance.

En cas d'obtention de la note la plus élevée dans un entretien supérieur - collaborateur, environ 15 % des traitements peuvent être accordés en sus grâce à la rémunération à la performance. Toutefois, seuls très peu de collaborateurs obtiennent cette note maximale car la majorité des collaborateurs (sur une échelle de 1 à 5) obtiennent une note moyenne (3) lors de l'évaluation.

2.4. Evaluation de la performance au ministère des finances (et deux exemples – l'Office finlandais des statistiques et l'Administration routière)

La particularité (et probablement la force) du système analysé au ministère des finances réside dans sa simplicité et son professionnalisme. Contrairement à de nombreuses autres administrations européennes, le ministère des finances finlandais privilégie une évaluation de la performance qui ne comprend que quelques critères. Le formulaire d'évaluation de la performance n'a que deux pages. De plus, il existe un formulaire de plan d'évolution (trois pages) qui doit être discuté et renseigné séparément. Il doit permettre de distinguer les objectifs d'évaluation en matière de compétences professionnelles et de compétences relationnelles.

Contrairement au Royaume-Uni et au Danemark, le ministère des finances finlandais n'emploie guère de conventions d'objectifs ou de contrats de prestations individuels. Au lieu de cela, dans la grande majorité des cas, il associe l'évaluation de la compétence à l'évaluation de la performance. Il s'agit ici d'une forme simplifiée de l'évaluation de la performance dans la mesure où peu de critères tels que la compétence, l'efficacité, la coopération et les sous-critères sont évalués. Au total, le ministère des finances peut attribuer cinq notes.

Si la performance individuelle obtient la note A (3 points), la personne a droit à une prime qui s'élève à environ 25 % des traitements de base, à 29 % pour 3,5 points, à seulement 21 % pour 2,5 points et à 50 % pour l'attribution de 5 points.

L'exemple de la *Road Administration* (l'administration routière)

1. Dans le cas de l'administration routière, la rémunération a lieu sur la base de descriptions de poste individuelles. La description du poste est effectuée par le collaborateur et le supérieur hiérarchique au moment de l'entrée en service puis redéfinie chaque année. Dans le cas d'opinions divergentes, un délégué syndical vient se joindre à eux.
2. L'évaluation de la performance évalue la productivité (efficacité, productivité, rapidité, contribution pour atteindre les objectifs organisationnels), la responsabilité (développement, initiative personnelle), la coopération (travail d'équipe, capacité de coopération, orientation vers le client, etc...) et les compétences individuelles (culture générale, connaissances linguistiques, spécialisées, etc...).
3. L'évaluation de la performance a lieu tous les ans.
4. Pour la notation, les évaluateurs distinguent entre 4 – 4,9, 5-5,9, 6-6,9, 7-7,9, 8-8,9 et 9-10 (meilleure note).
5. Contrairement au ministère des finances, tous les agents de l'administration routière peuvent obtenir une prime de performance. De plus, ils ont la possibilité d'une « Rapid Result Bonus », une prime pour résultats rapides. Elle peut être accordée au maximum deux fois par an et ne doit pas dépasser 200 euros.
6. L'expérience actuelle de ce système montre que les supérieurs hiérarchiques doivent être mieux formés afin d'être plus aptes à effectuer des évaluations de la performance.

L'exemple de l'office finlandais des statistiques (synthèse de l'OCDE)

1. A l'Office finlandais des statistiques, la rémunération a lieu sur la base de descriptions de poste et d'évaluation des fonctions. Au total, les catégories de rémunération ont été fixées à 16. Les traitements sont définis en fonction d'une évaluation annuelle de la performance, des compétences et de l'expérience professionnelle des agents (une forme de rémunération en fonction de l'ancienneté).
2. Bien que les 10 directeurs généraux ne soient pas payés selon des critères axés sur la performance, ils sont évalués par les collaborateurs lors d'un processus à 180° (en fonction de l'unité).
3. Avant le début des évaluations, les évaluateurs sont priés de livrer une pré-évaluation de leurs collaborateurs afin d'éviter l'entretien ne mette trop l'accent sur de bons ou de mauvais jugements. Cette méthode peu conventionnelle doit permettre d'éviter une trop grande quantité de problèmes ultérieurs.
4. Les évaluations annuelles individuelles sont confidentielles et ont lieu entre le supérieur hiérarchique et le collaborateur.
5. Les critères d'évaluation principaux sont :
 - Résultats professionnels et responsabilité (quantité, qualité et réalisation des objectifs)
 - Maîtrise du domaine de spécialisation, capacités (maîtrise des statistiques)
 - Compétences communicatives et sociales
 - Potentiel d'évolution
6. Ces critères sont pondérés différemment. La réalisation de résultats professionnels et la maîtrise du domaine de spécialisation ont une valeur de 35 % tandis que le critère des compétences communicatives et du potentiel de développement ont chacun une valeur de 15 %.
7. L'office finlandais des statistiques peut accorder au total 7 notes. Les évaluateurs ont la consigne de noter une performance normale par « assez bien » (*fairly good*, 3) ou « bien » (4).
8. Une fois les évaluations achevées, les supérieurs hiérarchiques envoient les évaluations aux directeurs généraux qui sont ensuite transmises aux services des ressources humaines.

2.5. Comment juger le système d'évaluation de la performance ?

Au cours des entretiens avec les experts finlandais, une conclusion s'est imposée : jusqu'à présent, on est loin d'avoir épuisé toutes les possibilités qu'offre la prime d'équipe (RBR). Interrogés sur les raisons de ce phénomène, les experts ont invoqué les moyens financiers limités dont disposent les agences, et ont précisé que, d'un autre côté, le faible niveau de ces primes ne contribuait guère à accroître la motivation individuelle. Ces constatations rejoignent les réponses données par les autres Etats membres dans le cadre de la présente étude. On comprend alors que, jusqu'à présent, l'instrument de l'évaluation de toute une équipe ne se soit pratiquement pas imposé au niveau européen.

L'un des aspects problématiques porte sur le fait que les agents concentrent très fortement leurs efforts sur les domaines dans lesquels leurs performances seront mesurées et évaluées, cette approche ayant pour effet que, lors de l'évaluation, l'accent est trop mis sur les aspects quantitatifs du travail, au détriment des aspects qualitatifs. Interrogés sur la question de savoir s'ils disposaient d'éléments sur l'anti-discrimination dans le système d'évaluation, les experts ont répondu qu'il

s'agissait là d'un aspect auquel on n'avait jusqu'alors accordé que très peu d'attention, ce qui s'explique, entre autres, par le fait que les minorités (ethniques) n'ont à ce jour guère posé de problèmes en Finlande, pas plus que les différences d'évaluation entre hommes et femmes. D'une manière générale, l'écart des salaires entre hommes et femmes s'est d'ailleurs fortement réduit, ont-ils précisé.

Concernant l'efficacité du nouveau système de rémunération liée à la performance, il a été enfin constaté que la mise en place de ce système se faisait trop lentement. Afin d'améliorer l'impact en termes de motivation, il faudrait utiliser d'autres mesures incitatives (matérielles et immatérielles), ce qui permettrait d'obtenir de meilleurs résultats.

3. Grande-Bretagne

3.1. Introduction

Le Royaume-Uni est généralement cité comme référence en matière de réformes de l'administration et du personnel. L'une des principales raisons en est sans doute le fait que, suite au rapport Fulton, en 1968, les administrations publiques britanniques (le *civil service*) ont été radicalement réformées, la Grande-Bretagne faisant figure de pionnier dans la mise en œuvre du modèle du « new public management ». Dans les études comparatives des bonnes pratiques à l'international, c'est toutefois la réforme du *Senior Civil Service* britannique – et donc de ce corps constitué de 3 800 hauts fonctionnaires – qui est souvent mise en avant. La réalité administrative – parfois totalement différente – du *civil service* britannique, avec ses quelque 500 000 agents, et du *public sector* général (l'administration publique) est en revanche occultée. C'est pourquoi, dans le cadre de la présente étude, nous nous contenterons de mentionner le système spécial de rémunération et d'évaluation appliqué dans le *Senior Civil Service* et dans le reste du *public sector*⁷³. Dans ce qui suit, nous nous limiterons donc au *civil service*, en nous concentrant particulièrement sur le système d'évaluation du personnel pratiqué dans le *Cabinet Office*.

Un autre facteur – banal, certes, mais qu'il ne faut pas sous-estimer – susceptible d'expliquer l'attrait des réformes administratives réalisées en Grande-Bretagne réside dans sa dimension linguistique : les modèles de réforme de l'administration qui nous parviennent de Nouvelle-Zélande, d'Australie, des Etats-Unis et du Royaume-Uni ont plus de chances de toucher un vaste public que les projets de réformes venus d'Italie, d'Espagne, de France ou d'Allemagne.

Dans tous les efforts entrepris pour arriver à une réforme, l'aspect de la performance a été un enjeu déterminant. La mise en place de systèmes de rémunération plus souples impliquait l'abandon du principe de l'ancienneté, de la promotion automatique, et de grilles de traitement fixes et identiques. Parallèlement à la recherche de systèmes de rémunération liés à la performance, des efforts ont été entrepris pour renforcer les méthodes et les structures de gestion.

Compte tenu de la diversité des structures et des procédures, il est difficile de présenter un système « typique » d'évaluation de la performance dans le *civil service* britannique. Il est toutefois permis de considérer comme tel le système utilisé par le *Cabinet Office* : un modèle intéressant, transparent, relativement bureaucratique et facilement compréhensible.

Contrairement à de nombreux autres Etats européens, la Grande-Bretagne a procédé régulièrement à un bilan sur la manière dont est pratiqué son système d'évaluation de la performance, et a proposé

⁷³ Cf. Senior Civil Service, Guide to Performance Management and reward in the SCS, Londres, mars 2004; Senior Civil Service, HR Practitioners Guide to Performance Management and Reward in the SCS, Londres, avril 2004. Senior Civil Service, HR Practitioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, Londres, 2007/2008.

des améliorations. Son action en matière d'évaluation de la « discrimination dans le jugement de la performance », en particulier, est relativement unique et exemplaire à l'échelle internationale. Les principaux rapports d'évaluation sont présentés ci-après. Nous nous pencherons ensuite plus en détail sur le système d'évaluation du *Cabinet Office*.

En 1999, un groupe d'experts de haut niveau (présidé par Sir Michael Bichard) a publié un rapport très critique sur les pratiques courantes en matière de gestion de la performance dans les administrations publiques en Grande-Bretagne. Ce rapport pointait notamment du doigt la complexité du système en vigueur, le manque de professionnalisme et d'équité du système d'évaluation, ainsi que les considérables différences observées d'un ministère à l'autre dans les mécanismes d'évaluation. Quelques années auparavant, une étude effectuée dans une administration centrale avait révélé que 44 % seulement des personnes interrogées estimaient que le système d'évaluation en vigueur était juste et équitable⁷⁴. Le rapport Bichard préconisait les mesures suivantes, dont le but était d'améliorer le système administratif :

- Introduction de conventions d'objectifs en début d'année ;
- Introduction de la définition, chaque année, de profils d'exigences et de compétences, et de leur évaluation ;
- Entretiens contraignants entre supérieurs et collaborateurs ;
- Evaluation obligatoire de l'agent en fin d'année ;
- Suppression du système de notation pour évaluer la performance. Au lieu de cela, mise en évidence plus nette des cas où la performance n'a pas été satisfaisante ;
- Mise en place d'une hiérarchie des objectifs, dans laquelle sont définis les objectifs stratégiques revenant à chacun, du dirigeant de l'organisation jusqu'à l'agent.

Un autre document a eu un impact important sur le système britannique de gestion de la performance : le rapport intitulé « Equality Proofing in Performance Review in the Civil Service », signé Tamkin, Jo Rick et Peter Bates de l'*Institute for Employment Studies*, et publié en 2000⁷⁵. Cette étude analyse pour la première fois le système d'évaluation pratiqué dans les administrations publiques britanniques. L'une des principales questions examinées dans ce contexte était celle de savoir si des discriminations pouvaient être constatées lors de l'évaluation du personnel. L'étude a permis de tirer un certain nombre de conclusions graves : ainsi, il a été constaté « que, au total, les femmes obtenaient de meilleures notes que les hommes, mais que cela s'expliquait surtout par les notes attribuées dans les catégories inférieures de personnel ; et que, d'une manière générale, les personnes issues de minorités ethniques et les handicapés obtenaient des notes plus basses que, respectivement, les blancs et les non-handicapés. La preuve la plus évidente de notre analyse statistique est la cohérence des informations d'une agence à l'autre et d'un ministère à l'autre⁷⁶. »

Une autre conclusion importante se dégage de cette étude : il y est constaté que les nombreux systèmes d'évaluation, formulaires et techniques ne posent pas de problèmes majeurs. En revanche, la manière de gérer ces systèmes et de les mettre en pratique – et par là-même le « facteur humain »

⁷⁴ Robert Behrens, HOW TO MANAGE INDIVIDUAL PERFORMANCE -- UNITED KINGDOM COUNTRY REPORT, *Governing for Performance in the Public Sector*, Berlin 2002

⁷⁵ Penny Tamkin, Jo Rick, Peter Bates, *Institute for Employment Studies*, *Equality Proofing in Performance Review in the Civil Service*, 2000

⁷⁶ When analysing the performance marking data statistically significant variations in performance markings across a very large sample of civil servants were found. Women on the whole achieved a higher distribution of markings than men did, but this is mainly attributable to markings in the lower grades, and ethnic minority and disabled staff on the whole received a lower distribution of markings than white and non-disabled staff respectively. The most striking evidence from our statistical analysis is the consistency of the information across the departments and agencies.

– est bien plus problématique. (« Ce n'est pas le système d'évaluation utilisé qui déterminait le choix de telle ou telle réponse. Les questions posées portaient principalement sur la manière dont l'individu était encadré, évalué et encouragé, ainsi que sur la façon dont les systèmes de gestion de la performance étaient appliqués. »)

Dans un autre rapport d'évaluation du *Cabinet Office* (« Equality in Performance Review – Progress Report May 2003 »)⁷⁷, publié en 2003, il est constaté que 90 % des administrations ont enquêté sur le fonctionnement de leur système d'évaluation du personnel. Sur ces administrations, 55 % ont affirmé que les procédures d'évaluation du personnel se déroulaient sans heurts et de manière satisfaisante. 11 % ont fait état de problèmes mineurs relatifs à l'évaluation (injuste) de certains groupes d'employés. Egalement 11 % ont constaté des différences significatives dans l'évaluation de certaines catégories de personnel. 18 % des administrations interrogées n'étaient pas en mesure de fournir de renseignements complets sur leur système d'évaluation. Dans toutes les administrations, le pourcentage de recours déposés était inférieur à 2 %. L'explication avancée pour ce faible taux était que, pour beaucoup, une procédure de recours présente plus de risques que de chances d'aboutir. « La plupart des participants ont déclaré qu'ils savaient qu'il existait des procédures de recours et des mesures correctrices, et qu'ils connaissaient la marche à suivre pour introduire une réclamation, mais que, pour les raisons suivantes, ils n'étaient soit pas convaincus, soit pas satisfaits de l'application de ce système :

- une personne qui se plaint peut se voir taxée d'être un esprit contestataire, ou voir l'évolution de sa carrière compromise ;
- fondamentalement, il est rare que les réclamations soient prises en compte : pratiquement rien ne change - et
- les gens sont laissés seuls avec leurs problèmes, on ne leur fournit pas vraiment d'aide. »

D'autres constatations intéressantes dégagées par l'étude concernent le fait que 40 % des administrations interrogées ignorent si, lors de l'évaluation du personnel, des différences sont faites en fonction du sexe, de l'âge, de l'origine, etc... – et donc si diverses formes de discrimination s'y produisent. Et pourtant, il a été constaté dans la plupart des administrations que – souvent – les personnes travaillant à temps partiel (et donc la plupart du temps des femmes) étaient moins bien jugées, que les femmes travaillant à plein temps obtenaient une appréciation (légèrement) meilleure que les hommes, et que les hauts fonctionnaires avaient plus de chances d'être mieux jugés que les autres catégories d'agents. D'une manière générale, il a été en outre constaté que les évaluateurs ne possédaient pas (encore) les compétences nécessaires pour effectuer des évaluations équitables et avec le professionnalisme requis.

Intitulé « Incentives for change », le rapport de John Makinson, publié en 2004, reprend et développe les recommandations de Bichard, et souligne le rôle de l'évaluateur dans le processus d'évaluation : « Les cadres doivent posséder les compétences et l'expérience, et être investis de l'autorité nécessaire pour mettre le concept en pratique – *Managers must have the skills, experience and delegated authority to implement the scheme*⁷⁸ », ainsi que l'importance de critères clairement définis pour les conventions d'objectifs. « Dans toute organisation, il est essentiel pour les individus d'avoir le sentiment que les objectifs qui leur ont été fixés sont en phase avec la manière dont ils perçoivent eux-mêmes les objectifs de l'organisation. Un système d'incitation basé sur des enjeux dont les employés ne reconnaissent pas la pertinence ne sera pas accepté⁷⁹. » Mais, comme le souligne le rapport, il faut surtout éviter que les conventions d'objectifs soient contradictoires et

⁷⁷ Institute for Employment Studies, Equality in Performance Review, Progress Report, mai 2003

⁷⁸ John Makinson, Incentives for Change, Public Service Productivity Panel, 2004.

⁷⁹ Makinson, loc. cit., p. 11.

entraînent de nouvelles confusions : « *All incentives should be SMART* (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps)⁸⁰ » Le rapport Makinson reconnaît toutefois que les deux critères qui posent les plus gros problèmes sont le M (*Measurable* = mesurable) et le R (*Relevant* = pertinent).

Un problème supplémentaire résulte du fait que l'on néglige souvent l'entretien supérieur – collaborateur axé sur le développement du personnel, tous les intéressés se concentrant en effet davantage sur les éléments relatifs à la rémunération et aux performances. Le rapport Makinson souligne enfin qu'il est important de limiter le nombre de conventions d'objectifs : « En règle générale, le nombre d'objectifs devrait être limité à cinq pour les catégories subalternes, et à huit pour les cadres⁸¹. »

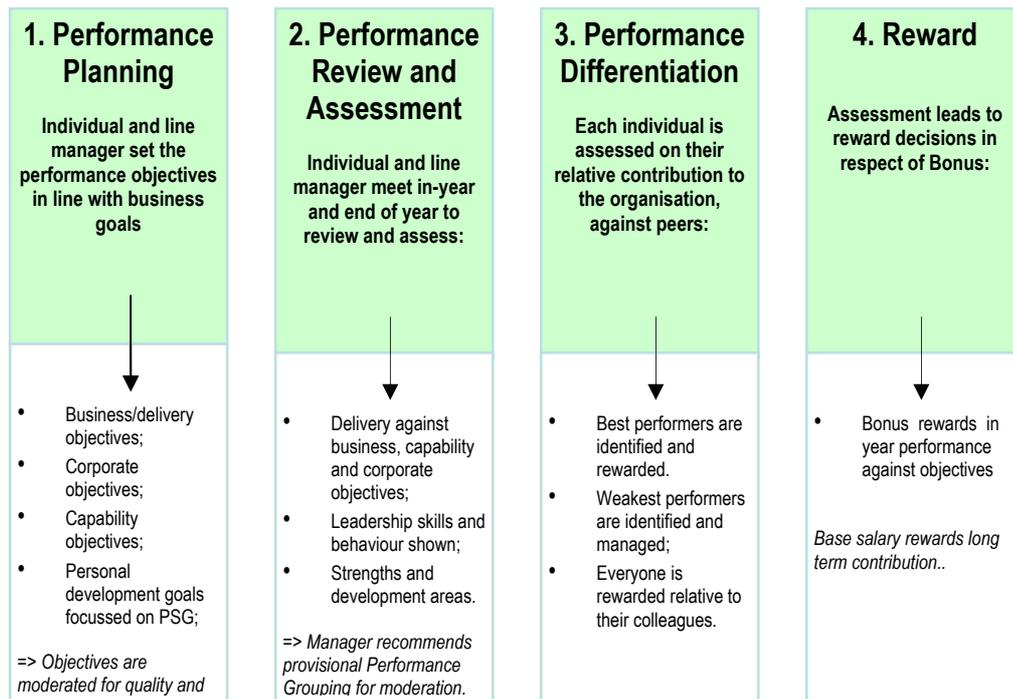
3.2. Le système d'évaluation de la performance du *Cabinet Office*

Dans les administrations publiques (*civil service*) de Grande-Bretagne, le système d'évaluation est décentralisé. Ce principe ne s'applique toutefois pas au *Senior Civil Service*, pour lequel « the Minister for the Civil Service has not delegated SCS pay to individual Departments. »

Dans le domaine du *civil service*, chaque administration est quasiment libre de concevoir et d'utiliser sa propre méthode d'évaluation. Le cas du *Cabinet Office*, que nous avons pris comme exemple, est toutefois similaire à de nombreuses autres méthodes utilisées dans des administrations comparables du Royaume-Uni. Les principales différences résident dans l'usage de primes (immatérielles), ainsi que dans l'attribution de primes aux équipes. Chaque administration a, en principe, la possibilité de développer son propre système de primes. Les seules limites qui soient fixées sont dictées par les contraintes budgétaires (qui sont elles-mêmes définies par le ministère des finances). Cette souplesse dans la pratique permet aux supérieurs hiérarchiques d'attribuer des primes, matérielles ou immatérielles, même à court terme. Ceci présente un avantage : les performances individuelles peuvent être récompensées rapidement. Il convient de le souligner particulièrement, car l'expérience d'autres pays montre que le paiement lié aux performances s'effectue souvent trop tard et trop lentement.

⁸⁰ Makinson, loc. cit., p. 4

⁸¹ Ibid.



Source : Senior Civil Service, HR Practitioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, Londres, 2007/2008, p. 5

Le *Cabinet Office* possède une certaine expérience dans l'attribution des primes d'équipe. Cet instrument y a été perçu de manière tout à fait positive, la distribution de primes d'équipe permettant de compenser les inconvénients que présentent les primes individuelles (jalousie, concurrence et trop d'égoïsme). Mais l'expérience montre aussi que les primes d'équipe n'ont qu'un impact très limité sur la motivation individuelle et l'engagement du personnel. En outre, les conventions d'objectifs impliquent un degré élevé de bureaucratie. Et enfin, il a été constaté que le fait de récompenser les « profiteurs » – c'est-à-dire les agents qui se dissimulent au sein de l'équipe, était très contre-productif. C'est pourquoi, d'une manière générale, l'instrument qu'est l'évaluation de toute une équipe est considéré d'un œil critique.

L'évaluation individuelle de la performance s'effectue une fois par an, sur la base de conventions d'objectifs et d'une appréciation de la compétence.

Le formulaire utilisé pour cette démarche est clairement structuré et relativement peu bureaucratique. Les compétences requises, et qui doivent faire l'objet de l'évaluation, sont d'abord expliquées au début du formulaire, avant l'évaluation proprement dite. La convention d'objectifs s'effectue généralement en avril. A ce moment-là, le supérieur discute avec son collaborateur des objectifs à fixer, qui sont (généralement) au nombre de quatre à six. Il est précisé quels objectifs sont plus importants que les autres, et la manière dont se fera leur évaluation. Au *Cabinet Office*, la convention d'objectifs s'effectue selon le principe SMART. Il est en outre déterminé quelles compétences et aptitudes sont nécessaires pour atteindre ces objectifs. Un an plus tard (le plus souvent en mars de l'année suivante), il est constaté si les objectifs ont été atteints. Les supérieurs évaluent alors les compétences individuelles et établissent dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Un référentiel est utilisé pour la définition des compétences : le « *competency framework* », dans lequel sont décrits les critères sur lesquels se basent les compétences. Ces compétences sont les suivantes : « communication », « amélioration continue », « écoute du client », « réalisation des objectifs », « capacité à diriger, à motiver et à contribuer au développement de ses collaborateurs »,

« capacité à résoudre les problèmes et compétence décisionnelle » « capacité à prendre du recul dans les décisions », « capacité à travailler avec d'autres ». (Le *competency framework* se trouve en annexe de la présente étude).

Se basant sur l'évaluation des compétences et de la manière dont les objectifs ont été atteints, les supérieurs hiérarchiques délivrent une recommandation concernant la rémunération du collaborateur en question, en utilisant un formulaire intitulé *Pay Review Form*. Il y consigne non seulement dans quelle mesure le collaborateur a atteint (ou non) les objectifs fixés, mais aussi quelles primes (financières) il préconise. La recommandation du supérieur est soumise à un comité de rémunération (*Pay Committee*), à qui revient la décision définitive. Ce comité se compose de cadres supérieurs du service concerné, ainsi que d'un membre externe. Afin de pouvoir calculer une rémunération en adéquation avec le budget et éviter que des points de mérite soient attribués par complaisance ou par commodité, des quotas sont établis selon les modalités suivantes : 22 à 28 % au maximum des agents sont classés dans la tranche 1, 57 à 73 % au maximum dans la tranche 2, et 5 à 15 % au maximum dans la tranche 3. Un agent est classé dans la tranche 1 s'il a atteint, voire dépassé, tous les objectifs convenus ; il est classé dans la tranche 2 s'il a atteint la plupart des objectifs fixés, et dans la tranche 3 s'il n'a pas atteint les objectifs fixés ET s'il ne possède pas les compétences et aptitudes nécessaires.

Si un fonctionnaire n'est pas prêt à accepter la note qui lui a été attribuée, il peut – après en avoir discuté avec l'évaluateur, qui peut modifier la note – engager un recours jusqu'à la direction de l'administration, en passant par la voie hiérarchique. Un examen devant les tribunaux n'est ni prévu, ni possible, d'ailleurs, selon le système britannique de protection juridique. Les agents ont deux possibilités d'introduire un recours contre l'évaluation : soit en déposant un recours auprès du président du « *Pay Committee* » dans les 10 jours suivant la décision, soit demander l'intervention d'une instance indépendante. Ce mode de recours est surtout utilisé dans les cas de discrimination.

Récapitulatif du système d'évaluation de la performance du *Cabinet Office*

1. Avant la fin du mois d'avril : en concertation avec le supérieur hiérarchique, établissement d'un plan de développement individuel et d'une convention de prestations (à formuler de manière détaillée).
2. Avant la fin du mois d'avril : entretien portant sur les conventions d'objectifs.
3. Fixation des objectifs selon la méthode SMART (également avant la fin d'avril).
4. Le supérieur discute avec son collaborateur sur l'ordre de priorité des objectifs.
5. Tous les trois mois : entretiens réguliers : les « *review meetings* » (appréciation des progrès au regard des engagements pris)
6. Avant le 31 octobre : *mid-year review*.
7. Hiver/printemps : évaluation de la réalisation des conventions d'objectifs, des compétences clés et des aptitudes, dans le cadre de la *end of year review*. Le *Cabinet Office* indique sur l'Intranet dans quel environnement et dans quelles conditions cet entretien doit se dérouler (confidentialité, suffisamment de temps, pas de surprises pendant la rencontre, etc.). L'évaluation par le supérieur doit également préciser dans quelle mesure les objectifs ont été atteints, le degré de difficulté de ces objectifs, si – et le cas échéant comment – les compétences et aptitudes exigées ont été atteintes, dans quelle mesure le service ou l'organisation ont bénéficié de la performance, etc... En outre, il est convenu d'un plan de développement individuel (*personal development plan*). Un principe est toujours appliqué pour l'évaluation : « *NOTHING IN THE APPRAISAL SHOULD COME AS A SURPRISE* » (tous les résultats devraient être déjà connus).
8. L'évaluation doit être commentée et justifiée dans le *Pay Review Form*. Aucune note n'est décernée. Si la performance a été insuffisante, il est possible de cocher une case intitulée « *Unsatisfactory* », ce qui déclenche automatiquement une procédure pour « *Poor Performers* ».
9. Parallèlement, l'agent procède à une auto-évaluation (*self-assessment*).
10. Fin août : le supérieur peut recommander à un *Pay Committee* des éléments de rémunération liés à la performance, et/ou des primes liées à la performance.
11. Il faut faire la différence entre la rémunération liée à la performance, qui est payée pour les « tranches » (1, 2 ou 3), et les primes qui peuvent être accordées pour les bons résultats et à tout moment (au maximum 1 000 £ par an).
12. C'est au *Pay Committee* qu'il revient de prendre la décision finale sur l'évaluation.

3.3. Comment juger le système d'évaluation de la performance ?

Au *Cabinet Office*, l'expérience faite avec l'actuel système est positive. Ainsi, rien n'a permis de constater à ce jour que l'évaluation individuelle de la performance, combinée à une rémunération individuelle liée à la performance, s'était traduite par un accroissement de la jalousie, de l'envie ou de l'égoïsme. Mais, à l'inverse, il a été constaté que la rémunération liée à la performance n'avait pratiquement aucun effet sur l'engagement du personnel. On considère plutôt que l'intérêt de cet instrument réside dans le fait qu'il permet d'arriver à une structure administrative dans laquelle l'importance des objectifs organisationnels est primordiale. Mais, au *Cabinet Office* aussi, il a été constaté que certaines catégories de personnel (par exemple les minorités ethniques, les personnes travaillant à temps partiel) faisaient l'objet, structurellement, d'une évaluation un peu moins favorable. Tout comme dans toutes les autres administrations qui ont participé à l'étude, une autre faiblesse de l'actuel système réside dans le fait que les évaluateurs ne possèdent pas toujours les

compétences nécessaires pour effectuer une procédure d'évaluation avec le professionnalisme requis.

VI. ETUDE COMPAREE – QUE POUVONS-NOUS APPRENDRE DES AUTRES ?

1. Bonnes pratiques ?

Il serait contraire à l'idée maîtresse de cette étude de recommander un modèle particulier d'évaluation de la performance. Tous les modèles étudiés ont chacun leurs forces et faiblesses et ne sauraient être transposés *TELS QUELS*, sans autre forme de procès. Il est frappant que toutes les administrations étudiées soient d'accord sur le principe suivant : il n'existe aucune alternative à l'introduction d'un système moderne d'évaluation de la performance alliant des aspects communicatifs à des instruments axés sur les objectifs. « Plus personne ne veut retourner » aux anciennes structures traditionnelles (restitution, en substance, d'un entretien mené au Danemark) : de nombreux Etats sont de cet avis. En dépit de la diversité des problèmes qui accompagnent l'introduction de nouveaux systèmes d'évaluation, plus personne ne songe à revenir aux anciens instruments ni aux anciennes formes d'évaluation tout aussi formalistes que standardisées.

Dans le passé, la plupart des systèmes d'évaluation de la performance ne centraient pas leurs critères sur une évaluation personnalisée : se voulant comparables, ils étaient avant tout standardisés⁸². Très souvent, toutefois, leur valeur n'était que symbolique. Les évaluations étaient très subjectives et les agents étaient « surévalués » – si évaluation il y avait. Ces évaluations n'avaient aucune conséquence sur la rémunération, ni sur la carrière. Et même si personne ne l'avoue volontiers, de nombreux avancements reposaient sur l'arbitraire (politique) et sur des nécessités administratives, et non sur l'excellence des performances individuelles.

L'actuel processus de réforme s'inscrit dans une vaste tendance réformatrice, à savoir une tendance générale à la décentralisation et à l'« individualisation » dans la gestion des ressources humaines. Dans le domaine de l'évaluation du personnel, cette évolution débouche sur l'introduction de conventions d'objectifs personnalisées s'inscrivant dans un système global de fixation des objectifs. Ce processus a ses avantages et ses inconvénients. Les opportunités et les risques qu'il comporte sont très proches. A l'heure actuelle, nous ne savons absolument pas quelles retombées cette tendance peut avoir sur la position des membres du personnel d'encadrement, sur la motivation des agents, ni sur la position des représentants du personnel.

Mais parmi les conclusions essentielles qu'elle nous permet de tirer, cette étude nous enseigne que toute question sur les formes d'évaluation (évaluation structurée de la performance, conventions d'objectifs concertés, etc.) et sur les critères d'évaluation à utiliser (comportement, qualités, tâches) est secondaire. La compétence, le professionnalisme et l'équité du système d'évaluation importent bien plus. Les questions centrales portent de plus en plus sur le degré de professionnalisme et d'équité qui entoure l'encadrement, l'évaluation et l'avancement des agents.

Dans le cadre de cette étude, aucun Etat membre n'a été en mesure de livrer de vue générale sur les pratiques d'évaluation dans l'ensemble des administrations centrales de la fonction publique. De plus, nombre de pays disposent de plusieurs systèmes d'évaluation, fort différents les uns des autres, pour leurs hauts fonctionnaires et/ou pour le *Senior Civil Service* (par exemple le Royaume-Uni, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Belgique et l'Estonie). Ainsi, le Royaume-Uni n'a répondu au

⁸² Jürgen Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, loc. cit., p. 24 sqq.

questionnaire que dans l'optique du *Senior Civil Service* britannique. Et pour le *Senior Civil Service* néerlandais, les Pays-Bas ont remis un questionnaire supplémentaire à l'auteur de cette étude.

Dans la plupart des autres Etats membres, les compétences relatives à la réalisation de l'évaluation de la performance ont été déléguées aux différents ministères. A titre d'exemple, chaque ministère français, norvégien et allemand dispose de sa propre méthode et de son propre mode d'évaluation. Cette décentralisation et cette fragmentation des responsabilités remettent fondamentalement en cause la validité d'un grand nombre d'assertions de l'étude qui, dans les faits, nous livre une analyse comparative des systèmes propres à chaque ministère (ou à chaque agence, comme dans le cas de la Suède). Lorsque cette étude parle des systèmes d'évaluation de la performance des différents Etats membres de l'UE, il s'agit, plus précisément, des systèmes propres à un ou plusieurs ministères au sein de chaque Etat membre.

Pour la science, la tendance à la décentralisation et à l'individualisation engendre de vastes défis dans le cadre d'une analyse scientifique comparative. A ma connaissance, aucune étude n'a encore jamais été menée pour analyser dans quelle mesure l'actuel « processus de décentralisation », dans le domaine de l'évaluation de la performance, entraîne (ou non) des problèmes de mobilité. Pour ce qui est des méthodes d'évaluation, nous constatons également que les structures, les notations, les objectifs, les critères et les délais diffèrent de plus en plus à l'échelle européenne. A tel point qu'il n'existe presque plus de méthodes standardisées : chaque administration dispose de son propre modèle. Ainsi, l'évaluation de la performance se transforme en modèle de plus en plus diversifié s'adaptant aux objectifs, aux structures et aux valeurs propres à chaque organisation. A ce jour, il est encore impossible d'estimer dans quelle mesure ce processus de fragmentation pourra créer de nouveaux problèmes en matière d'équité et d'encadrement. Mais il est certain qu'avec la liberté de manœuvre laissée à chaque ministère, le revers de la médaille pourrait être l'apparition d'une situation disparate d'une administration à l'autre, « ce qui pourrait entraver la mobilité interministérielle des agents, de même que la mise au point de principes homogènes pour le développement du personnel⁸³. »

En raison de la décentralisation des responsabilités relatives à l'évaluation, les Etats membres semblent avoir de plus en plus de difficultés à recueillir des informations sur les pratiques d'évaluation au niveau horizontal et au niveau de leurs administrations centrales. Cela vaut tant pour leurs connaissances sur la réalité de l'évaluation que pour déterminer si certains groupes d'agents font l'objet de discriminations – inconscientes – au cours du processus d'évaluation. De fait, et ne serait-ce que parce qu'il est difficile de mesurer cette hypothèse, nombre d'Etats membres n'ont même pas répondu à cette question (délicate). D'autres Etats ont voulu y répondre, mais ont insisté sur caractère subjectif de leur réponse. Cette réserve est tout à fait compréhensible dans la mesure où toute réponse à cette question supposerait qu'il existe des données d'évaluation sur les groupes d'agents et sur les tranches d'âges concernées, et que ces données ont été analysées puis comparées les unes avec les autres. A ma connaissance, des études portant sur cette question ont été menées en Suisse et (partiellement) au Royaume-Uni. Ainsi, cette étude ne permet ni d'apporter de réponse définitive, ni de conclure les débats relatifs à cette question – les réponses des Etats membres étant trop subjectives (et probablement trop politiques). De plus, la plupart des Etats membres ont expliqué qu'ils n'avaient encore jamais effectué d'examen central de leurs pratiques d'évaluation.

Les différentes formes d'évaluation du personnel en Europe

Critères	Possibilités
----------	--------------

⁸³ Jürgen Lorse, Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, cahier n° 4/2005, p. 110.

Sur quoi porte l'évaluation ?	<ul style="list-style-type: none"> • Résultats / objectifs • Performances • Profil du poste • Comportement • Qualités • Compétences • Compétences d'encadrement • Compétences sociales
Sur qui porte l'évaluation ?	<ul style="list-style-type: none"> • La totalité des agents • Groupe / équipe • Cadres • Agents en période d'essai
Qui procède à l'évaluation ?	<ul style="list-style-type: none"> • Supérieur(s) hiérarchique(s) direct(s) • Comité • Chef d'unité • Auto-évaluation • Autres (p.ex. collaborateurs, clients, évaluation complète à 360°)
Quel instrument est utilisé pour l'évaluation ?	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation de la performance • Conventions d'objectifs • <i>Balanced scorecard</i> • Entretien supérieur - collaborateur • Description de poste • Profil de compétences
Quels critères sont appliqués ?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Méthodes axées sur le profil requis (exigences universelles, générales, p.ex. capacité de communication, qualité du travail, force d'innovation, esprit d'équipe) 2. Aptitudes requises pour un poste donné (concrétisation selon la fonction) 3. Méthodes axées sur des critères donnés, p.ex. performance/résultats du travail, qualification, connaissances, savoir spécialisé, comportement au travail, style d'encadrement, personnalité 4. Exigences axées sur le rendement, p.ex. fixation d'objectifs et conventions de prestations
A partir de quoi s'effectue la notation ?	<ul style="list-style-type: none"> • Notes • Appréciations • Quotas • Sans notes
A quelle fréquence s'effectue l'évaluation ?	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les ans • Tous les 2 ans • A d'autres intervalles

2. Facteurs généraux de réussite

Bien que la lecture de la présente étude puisse donner lieu à de nombreux débats critiques et fournir un certain nombre d'arguments à l'encontre de l'évaluation de la performance, elle ne justifie pas un rejet complet de cette démarche.

Au contraire : durant ces dernières années, les ressources humaines ont fait d'énormes progrès dans le maniement de l'instrument qu'est l'évaluation de la performance et du personnel. Il n'existe, certes, aucune norme applicable à ce domaine, mais il est évident que des efforts sont faits pour améliorer les procédés et méthodes utilisés. La situation en Irlande est sans doute représentative des résultats et de l'impact de nombreux nouveaux systèmes d'évaluation de la performance utilisés ailleurs en Europe. Les effets positifs sont multiples : une meilleure communication entre les supérieurs et leurs collaborateurs, une approche axée davantage sur la performance, une plus forte concentration sur les objectifs fixés par l'administration, un lien entre l'évaluation et l'évolution de carrière, etc... Mais il existe aussi des aspects critiques : un surcroît de bureaucratie, la faible place accordée à l'éventualité de « performances médiocres », un feed-back et une confiance insuffisants, etc.

Exhibit 6: Overall Summary of PMDS Positives and Challenges from the Focus Groups

Positives	Challenges
▪ Awareness of business planning and targets	▪ Assessment and rating system
▪ Communication	▪ Bureaucracy
▪ Development	▪ Competency framework
▪ Motivation	▪ Consistency, honesty, confidentiality, trust
▪ Performance focus	▪ Underperformance
▪ Role clarity	▪ Linkages and incentives
▪ Staff inclusion	▪ Performance feedback
	▪ Timing of process
	▪ Training (delivery and targets)
	▪ Measurements of success

Source : Mercer Human Resource Consulting, Review of the Irish Civil Service

Il est intéressant de constater que toutes ces critiques ne visent pas, en substance, le principe de l'évaluation, mais les déficits au niveau de la gestion du système et la focalisation sur un nombre insuffisant de priorités.

Pour toutes les administrations, on peut, d'une manière générale, constater que les obstacles de nature administrative et technique (par exemple pour la grille de notation ou l'usage correct de certains formulaires et de certaines techniques) sont beaucoup moins importants que les problèmes liés au management (par exemple la manière correcte de mener un entretien avec ses collaborateurs, la forme à donner aux relations entre le supérieur et ses collaborateurs, les questions liées à la culture administrative, ainsi que – plus généralement – l'usage sérieux et professionnel, dans la pratique, de l'instrument qu'est l'évaluation de la performance.)

Il ne suffit pas d'imputer aux cadres la majeure responsabilité du manque de professionnalisme au niveau du management. Ce serait beaucoup trop simple. Il faut au contraire faire bien plus pour les cadres, afin de leur fournir tout le soutien dont ils ont besoin pour exercer leurs responsabilités.

Il règne aujourd'hui une quasi-unanimité quant aux principaux facteurs de réussite lors de la mise en place d'un nouveau système d'évaluation de la performance :

- Pour que la mise en place d'un nouveau système d'évaluation réussisse, il est indispensable de procéder à des « phases test » et à des programmes de préparation effectués avec professionnalisme et assortis d'une formation compétente des supérieurs, d'impliquer l'ensemble des agents dans le nouveau système d'évaluation, et de les informer correctement.
- Transparence et publication des résultats de l'évaluation, et, dans la mesure du possible, prise en compte de ces résultats dans la culture administrative concernée, dans le cadre de la réalisation des objectifs au niveau organisationnel.
- A la place des systèmes compliqués, il convient de favoriser ceux qui présentent une structure simple, sans bureaucratie excessive ; il sera bon de se limiter à un nombre restreint de notes ou d'évaluations, celles-ci devant si possible s'effectuer une fois par an.
- « Diriger – évaluer – promouvoir » sont les trois problématiques clés des systèmes de gestion de la performance.
- Il faut opérer une distinction entre les éléments liés la rémunération et ceux liés à la promotion.
- Le salaire basé sur la performance ne constitue une bonne solution que s'il est à la fois transparent et perçu comme équitable par les intéressés : il sera alors mieux accepté par le personnel.
- Les systèmes classiques d'évaluation de la performance peuvent être complétés par des éléments qui en délimitent les objectifs, en opérant une distinction entre les objectifs relatifs aux « hard skills » et aux « soft skills » (les compétences professionnelles et les compétences relationnelles).
- Outre les facteurs ayant un impact sur la rémunération, les résultats de l'évaluation devraient systématiquement prendre en compte des aspects relatifs au développement et à la qualification du personnel.

Ainsi, il ressort de cette étude que le succès d'un système de gestion de la performance dépend essentiellement des aptitudes et de la compétence des évaluateurs. Aujourd'hui encore, l'impact de la qualité de l'encadrement sur les performances individuelles des agents reste largement sous-estimé. Cette remarque vaut également pour l'esprit de coopération, le feed-back et la confiance régnant entre le supérieur et son collaborateur.

« Individuals are more willing to perceive the decision process as fair if they are allowed to present their own view, if decisions are properly explained and justified, if appraisals are implemented fairly and consistently over time and amongst colleagues, if employees are given a timely feedback, if they are treated politely and if employees trust their employers in making fair and professional

judgements. When both parties respect each other, an appraisal will more likely be more successful. »

Cette conclusion rejoint celle d'une étude allemande de Nerdinger, qui fait la constatation suivante : « Les cadres doivent toujours veiller à ce que leur comportement soit perçu comme juste par leurs employés⁸⁴... »

Dans la réalité, la situation laisse malheureusement encore à désirer. C'est ainsi qu'on apprend qu'en Irlande, il est encore plus facile, aujourd'hui, d'« évaluer » que de « coacher ». En Finlande et en Grande-Bretagne, il a été par ailleurs constaté que les entretiens supérieur – collaborateur étaient aussi souvent dominés par des éléments relatifs aux performances.

Dans aucune des administrations, la pertinence de ces instruments coopératifs n'est toutefois remise en question. Au contraire : ces instruments contribuent à faire évoluer positivement la structure organisationnelle (traditionnellement bureaucratique).

3. Recommandations choisies

Cette étude conclut qu'il existe quatre catégories de défis majeurs :

- le rôle du personnel d'encadrement dans le processus d'évaluation de la performance
- la maîtrise d'une charge de travail, d'une complexité et d'une bureaucratie accrues
- la gestion des conventions d'objectifs et l'amélioration de l'évaluation
- l'association (aussi rapide que possible) de l'évaluation de la performance à des conséquences (feed-back, rémunération, avancement, formation continue, sanctions).

Toutes les expériences des administrations comparées montrent que l'introduction d'un nouveau système de rémunération et d'évaluation de la performance est inéluctablement une entreprise de longue haleine. Dans la plupart des cas, la mise en place et l'utilisation du nouveau système prennent plusieurs années et commencent – bien souvent – par engendrer une forte méfiance chez les agents. Afin de venir à bout de cette méfiance, il est essentiel d'informer **tous** les agents et de leur expliquer l'utilisation et les conséquences du nouveau système. Lors de l'introduction de conventions d'objectifs, il est capital de former le personnel d'encadrement sur la manière dont les objectifs doivent être concertés et sur la manière dont leur réalisation peut être mesurée. Par ailleurs, il est tout aussi capital de renforcer les mesures de formation des cadres dans le domaine du « feed-back ». Les conventions d'objectifs peuvent amener à constater que nombre d'agents ont du mal à convenir d'objectifs dont ils ne comprennent ni le sens ni la nécessité. Or, bien souvent, les objectifs ne sont pas concertés, mais imposés. A cet égard, nous renvoyons encore une fois au compte rendu de Makinson en Grande-Bretagne, qui recommande de limiter le nombre d'objectifs concertés. Problème supplémentaire : l'entretien consacré au développement du personnel est fréquemment laissé de côté, dans la mesure où toutes les personnes impliquées se focalisent sur la rémunération et sur la performance. La Grande-Bretagne a tiré les conséquences de ce phénomène en décidant de séparer strictement évaluation de la performance et rémunération. « We have sought to detach the performance management system from the pay system although there is still a cultural mindset shift required to encourage people to see good performance as important rather than link it to pay. »

⁸⁴ F.W. Nerdinger, Wenn Ungerechtigkeit teuer wird – kontraproduktives Verhalten in Unternehmen, in: OrganisationsEntwicklung, n° 1, 2007, p. 35.

1. L'analyse des réformes et de leur réalisation a montré que le temps, les ressources, la confiance, l'équité, la clarté et l'encadrement sont des facteurs de réussite essentiels lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre efficacement de nouvelles structures d'évaluation et de rémunération. Les expériences prouvent que les facteurs critiques du succès visant à modifier les valeurs et la culture d'encadrement ont particulièrement besoin de délais prolongés pour être mis en pratique. Dans le même temps, les mesures qui accompagnent l'introduction de nouveaux systèmes et de nouveaux instruments (systèmes statistiques et systèmes de suivi, formations continues, relations entre supérieurs hiérarchiques et collaborateurs) mobilisent des ressources considérables et ne sauraient être réalisées à court terme.
2. Un nouveau système d'évaluation réussira ou ne réussira pas selon qu'il sera possible de convaincre les agents concernés que leur supérieur hiérarchique sait utiliser ce nouvel instrument avec compétence et professionnalisme. Dans le passé, de nombreux évaluateurs ont a) surestimé leurs compétences d'évaluation ou b) se sont préoccupés le moins possible de leurs devoirs.
3. Les membres du personnel d'encadrement sont souvent dépassés par le processus de gestion de la performance. Le temps, les compétences et la motivation leur font défaut. De ce fait, l'une des recommandations clés de cette étude est de veiller à améliorer le rôle du personnel d'encadrement au sein de ce processus. La situation est particulièrement problématique lorsque les supérieurs hiérarchiques se surestiment – quant à leurs compétences – et renoncent à toute mesure de formation continue. A l'avenir, chaque supérieur hiérarchique devrait être **régulièrement** formé à l'évaluation de la performance.
4. Du fait de la tendance à la décentralisation des compétences et des responsabilités qui s'observe aujourd'hui à l'échelle européenne dans le domaine du personnel, les supérieurs hiérarchiques se voient confier toujours plus de tâches sans qu'il soit toujours certain qu'ils pourront les assumer d'une manière compétente et adéquate. Les nouvelles tâches d'évaluation du personnel, de même que leur impact sur la rémunération des agents, font partie de cette évolution. Pour le supérieur hiérarchique, l'évaluation du personnel n'est donc qu'une attribution obligatoire de plus, parmi de nombreuses autres. De plus, cette obligation ne présente aucun attrait pour l'évaluateur. En effet, il est plutôt rare que des évaluations de la performance menées de la manière la plus correcte et la plus exacte possibles soient récompensées. A l'avenir, l'importance du processus d'évaluation devrait être valorisée et les mesures d'incitation à l'évaluation devraient être renforcées. A cet égard, des mesures d'incitation immatérielles semblent s'imposer. Il serait également envisageable de prendre des mesures de sanction ou d'incitation à la suite d'enquêtes régulières auprès du personnel qui jugerait de la compétence du supérieur hiérarchique en la matière (et ce, à titre anonyme).
5. Pour ce faire, il serait possible de procéder à des évaluations effectuées par le personnel, à des évaluations complètes à 360 degrés ou à une auto-évaluation dans laquelle le supérieur hiérarchique devrait prouver qu'il évalue les performances de ses agents avec professionnalisme.
6. Du fait de l'importance accrue de l'évaluation de la performance, il est très peu probable que la charge de travail des supérieurs hiérarchiques diminue sensiblement à l'avenir. Le minimum serait donc de s'assurer que les supérieurs ne mènent pas plus de 5 à 10 évaluations du personnel par an.
7. L'introduction de tout nouveau système d'évaluation devrait être préparée par le biais d'un concept qui prévoit d'informer exhaustivement tous les agents et soit doté d'une stratégie de formation concertée entre les instances centralisées et décentralisées. Ce processus devrait être lancé par les responsables du personnel, mais sa réalisation ne devrait en aucun cas leur être exclusivement confiée. Afin de surmonter les résistances, il faut que les principaux responsables de l'administration soutiennent activement l'introduction du nouveau système d'évaluation. A titre d'exemple, si les cadres supérieurs plaident en faveur du nouveau

système d'évaluation, lui apportent un soutien actif et en font une utilisation appropriée, d'autres suivront cet exemple. A cet égard, l'attitude plus ou moins exemplaire des dirigeants vis-à-vis de l'évaluation de la performance joue un rôle certain.

8. Si les systèmes d'évaluation du personnel et les entretiens avec les collaborateurs se figent pour devenir des rituels et des attributions obligatoires, ils manquent leurs objectifs. Pour commencer, il importe donc avant tout d'expliquer le bien-fondé des systèmes d'évaluation du personnel, tout en s'assurant la motivation et l'adhésion nécessaires à leur réalisation. Tous les agents et tous les évaluateurs doivent être informés à temps de la nature des changements introduits, de ce qui les attend, et de leurs droits et devoirs. Les informations véhiculées ne doivent pas seulement porter sur des « aspects techniques », mais doivent également faire comprendre pourquoi il est souhaitable d'introduire un nouveau système d'évaluation, tout en exposant les bénéfices escomptés. Par ailleurs, il est essentiel d'expliquer aux collaborateurs le bien-fondé d'un système combinant conventions d'objectifs et évaluation de la performance.
9. Ces dernières années, essentiellement du fait de la tendance (internationale) à mesurer la performance dans les organisations, une culture de la quantification s'est établie, selon laquelle tout ce qui peut être mesuré doit être mesuré. Or, si cette nouvelle exigence vise à engendrer encore plus de sécurité et encore plus d'informations, elle incite à négliger les aspects qualitatifs et plus complexes. Dans la fonction publique, le travail est généralement « évaluable » ; mais nombre de tâches ne sont que difficilement mesurables, surtout avec les lunettes d'un supérieur hiérarchique. Cela vaut particulièrement pour les tâches des fonctionnaires de catégorie supérieure, dans les administrations centrales de la fonction publique – un domaine dans lequel les missions et les objectifs sont particulièrement soumis à la pression permanente du changement. Voilà qui pose un problème particulier pour mesurer les performances individuelles et appelle à une plus grande sensibilisation dans le cadre du processus d'évaluation.
10. Globalement, l'introduction d'un nouveau système de rémunération exige un maniement bien plus professionnel du système d'évaluation que dans le cas d'un système sans rémunération à la performance. Cela signifie notamment qu'à l'avenir, tout nouveau système d'évaluation de la performance devra être complété par une délimitation des objectifs et par une distinction entre les objectifs liés aux compétences professionnelles et les objectifs liés aux compétences relationnelles. De ce fait, les entretiens avec les collaborateurs et les évaluations de la performance devraient toujours être menés séparément – sans que cela n'incite à oublier les entretiens consacrés au développement du personnel (surtout lorsque toutes les personnes impliquées se focalisent sur la rémunération et la performance).
11. Avec l'intégration d'évaluations formelles de la performance et l'intégration d'instruments de communication (comme les entretiens portant sur les conventions d'objectifs), tout système moderne d'évaluation de la performance exige des efforts administratifs et une charge de travail plus élevés que dans le passé. Il faut en accepter le « prix » car la communication, la coopération, la confiance et l'éthique du comportement sont des facteurs essentiels de la motivation et de la performance.
12. Même si cette étude n'a pas révélé de discriminations graves et délibérées dans les pratiques d'évaluation, la discrimination inconsciente est un vrai problème. Ainsi, certains critères de performance (tels que l'aptitude à s'imposer, la détermination, l'endurance, la disposition à prendre des responsabilités, l'aptitude à décider, la réactivité, la compétence sociale) continuent d'être attribués, les uns aux hommes et les autres aux femmes. Pour éviter que les agents à temps partiel, les agents handicapés, les agents malades (contraints de limiter leurs activités), les agents (hommes et femmes) de retour d'un congé parental de même que les agents se situant dans les catégories inférieures de rémunération et les agents dont les performances baissent subitement pour des raisons personnelles (décès, maladie, etc.) ne

soient discriminés, ne soient moins bien traités, ou différemment traités – en moyenne – lors de l'évaluation, il serait indiqué, dans un premier temps, de s'inspirer du modèle de la Grande-Bretagne et de procéder à un examen annuel des résultats des évaluations.

13. Afin de prévenir les formes de discrimination précitées et d'empêcher, par exemple, toute discrimination inconsciente entre les sexes, nous suggérons également de mieux définir les critères de performance. Exemple : plutôt que « *aptitude à décider* » → « *aptitude à prendre des décisions adéquates et rapides dans le cadre des compétences qui ont été attribuées, et à en assumer la responsabilité.* »
14. Dans la réalité, il est peu probable que des directives, ou des rectifications du libellé des directives d'évaluation, fassent complètement disparaître ces formes de discrimination. Il est donc nécessaire de déclencher un profond changement de mentalité. En pratique, cela signifie que les évaluateurs n'admettent pas seulement en théorie que les agents à temps partiel, par exemple, ne sauraient être évalués différemment des agents à temps plein pour la raison qu'ils ont une disponibilité réduite dans le temps. Afin d'encourager ce changement de mentalité, il est essentiel que la non-discrimination soit un élément constitutif de toute formation sur le nouveau système d'évaluation.
15. En dépit de l'accueil – en principe – positif réservé aux conventions d'objectifs, cet instrument crée un malaise au niveau de certaines catégories d'agents. Chez les juges, les policiers, les pompiers, de même que dans les services pénitentiaires et dans le domaine politique, les conventions d'objectifs, l'évaluation de la réalisation ou de la non-réalisation des objectifs sont extrêmement problématiques. Les conséquences de la non-réalisation des objectifs posent problème, elles aussi : lorsque les performances d'une personne sont encore bien loin des objectifs fixés ou bien lorsque la réalisation des objectifs n'est pas réaliste, les conséquences peuvent en être tout à fait indésirables. Le concept de convention d'objectifs a d'autres faiblesses, encore. Dans la réalité administrative, les conventions d'objectifs ne sont pas toujours concertées avec le service ou l'administration, mais sont « imposées » par la hiérarchie. Nous suggérons donc que les conventions d'objectifs soient concertées par écrit par les deux parties et consignées dans un procès-verbal.

V. BIBLIOGRAPHIE

Michael Armstrong/Tina Stephens, Employee Reward Management and Practice, London and Sterling, 2005.

Fred Becker, Grundlagen betrieblicher Leistungsbeurteilungen, 3. Auflage, Stuttgart 1998

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst, Gütersloh, Januar 2006

Danielle Bossaert/Christoph Demmke/Koen Nomden/Robert Polet, Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn, EIPA, Maastricht 2001

Thomas Breisig, Entgelt nach Leistung und Erfolg, Bund Verlag, Frankfurt/Main 2003

Thomas Breisig, Entloohnen und Führen mit Zielvereinbarungen, Frankfurt/Main, 3. Aufl., 2007

Thomas Breisig, Personalbeurteilung, Mitarbeitergespräch, Zielvereinbarungen, 2. Aufl, Frankfurt/M, 2001.

Hans Brügelmann/Axel Backhaus/Erika Brinkmann, Sind Noten nützlich – und nötig?, Gutachten im Auftrag des Grundschulverbands e.V., Frankfurt 2006.

Bundesministerium des Innern, Leitfaden Leistungsbewertung, Berlin 2006

Tom Coens/Mary Jenkins, Abolishing Performance Appraisals, San Francisco 2002.

Peter Conrad, Gerd Manke, Zielvereinbarung, Leistungsbeurteilung und flexible Vergütung, in: Personalführung, Nr. 5/2001, S. 52

Danish Ministry of Finance, Employment in the Danish State, Kopenhagen, 2005

Deloitte Consultancy, Strategic alignment of Human Resource Management at the Commission, Benchmark exercise – The Dutch Central Government, May 2005

Christoph Demmke, Die Personalbeurteilung in internationalen Organisationen als Bezugsgrundlage für eine Verbesserung des Deutschen Personalanteils, Maastricht 2003

Christoph Demmke, Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst im internationalen Vergleich, Studie für das Bundesministerium des Innern, Maastricht 2006.

Bruno Dente, European Best Practices in Performance Related Pay for Public service managers, Study presented to the 41th Meeting of the European Directors-General Responsible for Public Administration, Rom, 2. – 3. Dezember 2003; OECD

Eidgenössisches Personalamt, Personalpolitik der Bundesverwaltung, Evaluationsbericht Schweiz, 2004

Sean Fitzpatrick, Comparative Survey of the Systems of Productivity-linked Remuneration that are Employed in the Civil Services of the Member States of the European Union (Performance Related Pay), European Institute of Public Administration, Maastricht 2001.

Dick Grote, The Performance Appraisal. Question and Answer Book., New York 2002

Harvard Business Review, Appraising Employee Performance, Boston 2005.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Leitfaden für das Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Mitarbeitergespräch und Zielvereinbarungen, 2003

Institute for Employment Studies, Equality in Performance Review, Progress Report May 2003

KGST Bericht, Das Mitarbeitergespräch in der Praxisbewährung, Köln, Bericht Nr. 2/2002

Antti Kauhanen, Hannu Piekkola, What makes performance-related pay schemes work? Finnish Evidence, The Research Institute Of The Finnish Economy, Nr. 929, 2004

Bernd-Uwe Kiefer/Heinz Knebel, Taschenbuch Personalbeurteilung, 11. Aufl, Heidelberg 2004

Jochem Kießling-Sonntag, Zielvereinbarungsgespräche, 2. Auflage, Berlin 2006.

Jürgen Lorse, Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft Nr. 4/2005, S. 119

Jürgen Lorse, Personalmanagement im öffentlichen Dienst, Neuwied und Kriftel 2001.

Jürgen Lorse, Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst – eine Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Nr. 1/2, 2007, S. 24 ff

Johanna Maaniemi, Anu Hakonen, The Meaning of Procedural Justice in the Performance Appraisal Process. http://www.eanpc.org/PDF/EPC/FRI_RES-1000_Maaniemi_Hakonen.pdf (zuletzt geprüft am 23. April 2007)

John Makinson, Incentives for Change, Public Service Productivity Panel, 2004

Mercer Human Resource Consulting, Evaluation of PMDS in the Irish Civil Service, Dublin 2004.

Mercer Human Resource Consulting, Review of PMDS Evaluation for technical and professional staff, Dublin 2005

F.W. Nerdinger, Wenn Ungerechtigkeit teuer wird – kontraproduktives Verhalten in Unternehmen, in: OrganisationsEntwicklung, Nr. 1, 2007, S.35.

OECD, Performance-related Pay Policies for Government Employees, Paris, 2005

OECD Working Papers on Public Governance 2007/3, Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries, Paris 2007.

Österreichisches Ministerium für öffentliche Leistung und Sport, Leitfaden zum Mitarbeitergespräch, Wien 2001

Österreichische EU Präsidentschaft, Decentralisation and Accountability as Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management, Studie für das 46. Treffen der Abteilungsleiter des öffentlichen Dienstes, Wien, Mai 2006

Michael Pechstein, Wie können die Länder ihre neuen beamtenrechtlichen Kompetenzen nutzen? Vortrag auf dem Workshop „Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst – Erfahrungsaustausch mit Reformansätzen in Europa, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden 29.6.2006.

Christopher Pollitt, Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Nr. 1, 2006, S. 25-45,

Heinrich Reiner mann/Holger Unland (Hrsg.), Die Beurteilung – Vom Ritual zum Personalmanagement, Baden-Baden, 1997

Heinz Schuler (Hrsg.), Beurteilung und Förderung beruflicher Leistung, 2. Aufl, 2004.

Wolfgang Seidel, Emotionale Kompetenz, Heidelberg 2004.

Senior Civil Service, Guide to Performance Management and reward in the SCS, London, March 2004

Senior Civil Service, HR Practitioners Guide to Performance Management and Reward in the SCS, London, April 2004.

Senior Civil Service, HR Practitioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, London, 2007/2008

Senior Civil Service, Performance Management Guidance 2007/2008 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service, London 2007.

Christian Stöwe/Anja Weidemann, Mitarbeiterbeurteilung und Zielvereinbarung, Freiburg/Berlin/München/Würzburg/Zürich, 2005

Penny Tamkin, Jo Rick, Peter Bates, Institute for Employment Studies, Equality Proofing in Performance Review in the Civil Service, 2000

Martin Wehrle, Der Feind in meinem Büro, Berlin 2005.

Ingrid Willems/Ria Janvier/Erik Henderickx, Beter Beloond bij de Buren?, Bestuurlijke Organisatie Flanderen, Leuven, August 2004

VII. ANNEXES



**Survey during the German Presidency of the EU
– EUPAN Human Resources Working Group**

**Performance Assessment of Public Officials in the Central Public
Services of the EU Member States**

**Study for the 48th meeting of the Directors-General of the Public Service of the
Member States of the European Union**



Dr Christoph Demmke, Professor, EIPA

First semester 2007

Performance Assessment of Public Officials in the Central Administrations of the EU Member States.

Towards un-bureaucratic, efficient and effective best-practices

1. Introduction to the topic

For decades, new performance management techniques and new appraisal systems have come and gone. At the same time, individual and organisational performance measurement systems have also transformed over time and have become more systematic, specialised, professionalised and institutionalised. However, little effort has been devoted to rigorous empirical verification of claimed results and to the impact of new performance management and performance appraisal systems. For example, it seems that new public performance measurement systems may also lead to an overemphasis on quantitative performance issues. Consequently, other important matters are neglected.

So far, there have been no empirical and comparative studies exploring fresh approaches to the function of appraisals in the public services of the EU Member States. For instance, very little research has been done on the relationship between employees and their superiors within the appraisal process. This “lacuna” in research is problematic since issues like (lack of) trust, poor leadership and misperceptions between employees and their superiors seem to play an important role and to have a huge impact on (poor) individual performance. Finally, there is very little empirical evidence as to the impact of new performance appraisal systems on individual performance, motivation, trust, discrimination, diversity, etc. For example, are older public employees rated better than younger employees? If so, why? And how can this be changed?

Today, most Member States still invest huge sums in new performance management techniques with the aim to further improve their systems. Also, many Member States are in the process of introducing new performance-related pay systems. Within this process, line managers are given greater responsibility and discretion in the allocation of bonuses. Consequently, performance management systems and performance appraisal systems are becoming more important since they are directly linked to salary and career development.

Despite the growing popularity and importance of (new) performance management systems, the results of the reforms are widely unknown. Only few Member States evaluate successes and failures of their performance management systems. While in some countries the introduction of new appraisal systems seems to proceed quite well, it has created frustration in others. This frustration is somewhat paradoxical since the motives for introducing a new performance management system (e.g. the need to improve performance, enhance good communication, introduce fairer HR practices, sanction poor performance, etc.) are mostly noble and commendable.

2. Assumptions and objectives of the study

The assumption (working hypothesis) of the study is that performance review systems are not the underlying cause of the difficulties in performance management and performance measurement. The key issues are (lack of) leadership skills in managing performance management systems, misperceptions on the part of employees and their superiors and lack of understanding of what constitutes individual performance and motivation. Thus, the problem is rarely of a technical nature

but has more to do with how people regard themselves, how they are managed and valued, how they develop and how they communicate.

The objectives of this study are:

- to address aspects of the performance management process that are too often neglected but have an important impact on individual performance: ethical issues, the importance of perceptions and communication, cultural and organisational issues, leadership and its importance to individual performance, individual performance and motivation, etc.;
- to present and discuss best practices in the field;
- to identify reasons why certain systems work well while others have problems;
- to make practical suggestions for more effective performance appraisal systems in national public services.

3. Scope of the survey

The scope of the survey encompasses central (federal) public administration in the EU Member States. Where responsibilities have been further decentralised and personal appraisal systems differ from ministry to ministry or agency to agency, examples from selected organisations may be used.

4. Work methodology

The study is conducted by EIPA (Christoph Demmke); the questionnaire is sent in electronic form to the HR Working Group members in all EU countries and should be returned **by 15 March 2007**. In order to strengthen cooperation and synergies between the various EPAN Working Groups, the IPSP Working Group members are also invited to participate in this questionnaire/survey by providing additional information and comments based on their work experience.

The study intends to make available up-to-date information on personnel appraisal systems in the EU countries with a special focus on its practical relevance (good practices, assessments, suggestions). Besides using this questionnaire, the study will build on a literature review and input from the EUPAN Working Groups. Existing studies will be taken into consideration to enrich the results and avoid overlapping efforts.

The results will cover both general experiences and specific reform initiatives and will be distributed to the EUPAN Network.

Following the positive experiences of previous EU Presidencies at working group level, two workshops will be organised by the HRM Working Group to initiate discussions on some of the abovementioned fields. The workshop will be held in Brussels on 5 and 6 February. The second workshop will take place in Berlin on 7 and 8 May.

To efficiently prepare the workshop, Member States will present national case studies in the field. To this end, the workshop facilitator will contact some Member States who may be willing to present some national case studies. At the second meeting in Berlin, the preliminary findings of the survey will be presented to be discussed and cross-checked within the Working Group.

The final study will be presented at the meeting of the Directors-General of the Public Service in Berlin on 20 and 21 June.

5. Guidelines on how to complete the questionnaire

Thank you for taking the time to complete this questionnaire. It comprises both “open questions” and “closed questions” (tick-the-box format).

The closed questions can be easily answered by clicking the boxes that correspond with your answer(s). In addition, you have the possibility to add comments to your answers.

As regards the open questions and comments, please fill in the blank spaces provided. We kindly ask you to give extensive and validated answers, possibly by involving other national experts, to enrich the content and quality of the collected data. We would also appreciate any further comments regarding additional information that may be relevant to our questions (e.g. internet sources, project reports, studies, reform concepts, etc.). If available in English, French, German, Spanish, Italian and Dutch we would greatly appreciate receiving such information as an attachment to this questionnaire.

You can fill in the questionnaire directly on your PC. You can move through the document by using the tab key (backwards with tab + shift) or, alternatively, the mouse. Closed questions can be answered by clicking the appropriate boxes; the tick can be removed by clicking the box again. Before you start filling in the questionnaire, we recommend that you save the document under a new name.

We kindly ask you to return the completed questionnaire in English by:

Friday 15 March 2007

to Christoph Demmke
European Institute of Public Administration
O.L. Vrouweplein 22
6201 BE MAASTRICHT
email: c.demmke@eipa-nl.com

We would like to thank you in advance for your cooperation.

Questionnaire

- 1. Did your administration carry out any evaluations or impact studies on the effectiveness of personal appraisals systems? If so, what were the most important outcomes?**

General comments:

1.a) If so, please specify. Results as regards

- 1. Positive/negative impact on individual performance and motivation
- 2. Better and quicker implementation of results
- 3. Satisfaction/dissatisfaction with the system
- 4. Trust in the ability of the superior to carry out an appraisal
- 5. Personal development plans
- 6. Discrimination as regards rating practice
- 7. Ability of the superior to set objectives
- 8. Establishing quotas in rating, e.g. by setting standards for the best 15%
- 9. Increasing motivation of employees
- 10. Bureaucracy, e.g. time and resources needed to carry out an appraisal
- 11. Other:

Comments:

- 3. Do you think the following groups are – unintentionally – evaluated (rated) differently?**

	Frequently					Never
	1	2	3	4	5	6
Top officials	<input type="checkbox"/>					
Older employees	<input type="checkbox"/>					
Ethnic minorities	<input type="checkbox"/>					
Part-time employees	<input type="checkbox"/>					
Women	<input type="checkbox"/>					
People with disabilities	<input type="checkbox"/>					

- 4. Generally speaking, would you agree that the introduction of new appraisal systems will produce more or less bureaucracy?**

More bureaucracy Less bureaucracy

Comments:

5. Do you think the workload of those involved in carrying out appraisals is increasing or decreasing? (e.g. time needed for mid-term interviews, setting objectives, rating, implementing decisions, etc).

Increasing

Decreasing

Comments:

6. Do you think performance management systems are managed more professionally than 10 years ago?

Yes

No

No change

7. Is the outcome of the appraisal directly linked to the determination of performance-related pay (bonuses) (in central administration)?

Yes

No

Comments:

8. Are discussions on “hard” objectives (e.g. promotion, pay and material incentives) separated from discussions on “soft” objectives (e.g. communication, training needs, performance improvement plans, poor performance policies)? (e.g. by holding one mid-year interview and one annual performance appraisal)

Yes

No

Comments:

9. Judging by the experience in your administration, what are the most important challenges in the daily management of the personnel appraisal system?

	very important			not important		
	1	2	3	4	5	6
1. Informing and training staff	<input type="checkbox"/>					
2. Convincing staff of the need for the system	<input type="checkbox"/>					
3. Training of managers	<input type="checkbox"/>					
4. Time resources of managers	<input type="checkbox"/>					
5. Ability to set objectives	<input type="checkbox"/>					
6. Ability to measure performance	<input type="checkbox"/>					
7. Availability of performance information	<input type="checkbox"/>					
8. Simplification of systems	<input type="checkbox"/>					
9. Motivation of superiors	<input type="checkbox"/>					
10. Motivation of staff	<input type="checkbox"/>					
11. Separation of hard and soft objectives	<input type="checkbox"/>					
12. Informing about the danger of subjectivity	<input type="checkbox"/>					
13. Avoiding ratings that are too high	<input type="checkbox"/>					
14. Management issues (not enough time, trust, resources)	<input type="checkbox"/>					

Additional comments:

10. How are qualitative results measured, e.g. outcomes that are difficult to measure?

Please give examples

11. Who is involved in the evaluation process?

	Main	Minor involvement	No
Superior	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Line manager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
HR officer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Staff representatives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Additional comments:

12. When do the appraisals take place?

Once a year	<input type="checkbox"/>	Once every two years	<input type="checkbox"/>
Once every three to five years	<input type="checkbox"/>	Occasionally	<input type="checkbox"/>
Other:	<input type="checkbox"/>		

Additional comments:

13. What are the most important criteria in the performance process?

	Very important	Less important	Not important
Reaching annual objectives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Competency criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personal criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Leadership criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Quantitative criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualitative criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Additional comments:

14. Do you have a system for team evaluation? How does it work / or doesn't it work?

a) If so, does it work well or not so well?

	Works well			Not well		
	1	2	3	4	5	6
1. Team evaluation	<input type="checkbox"/>					

Please specify

15. Do you have a specific poor performance policy? If so, please describe it briefly

Comments:

16. In order to avoid a "too-good" rating, do you apply a quota system? (e.g. by setting standards for the best 15%, for the next best 15%, etc.)

Yes No

Comments:

17. What are the most important challenges in setting and agreeing upon annual objectives (between employees and their superiors)?

	Very important			Not important		
	1	2	3	4	5	6
1. Tasks and obligations are changing rapidly	<input type="checkbox"/>					
2. Lack of trust between superiors/employees	<input type="checkbox"/>					
3. Continuous political influence on work	<input type="checkbox"/>					
4. No motivation on both sides	<input type="checkbox"/>					
5. No training in the setting of objectives	<input type="checkbox"/>					
6. Culture is based on the principle of hierarchy	<input type="checkbox"/>					
7. Workload is too high	<input type="checkbox"/>					
8. No experience in setting objectives	<input type="checkbox"/>					

If possible, could you please provide us with an example of an evaluation form (in electronic form) used in your administration.

Of course, we would appreciate any further information, data or evaluations as regards your performance appraisal system. You can send these to Christoph Demmke, email: c.demmke@eipa-nl.com or tel. 0031 43 3296225 or 0031 43 3296320.