



**De l'évaluation des prestations des hauts fonctionnaires et de leurs agents à différents niveaux de pouvoir belges. Interrogations sur l'orientation performance des dispositifs évaluatifs.**

**A. Daugnaix, M. Göransson et M. Verstraeten**

JEL Classifications: D73, H83

Keywords: performance, méritocratie, évaluation des prestations, secteur public, comparaison

CEB Working Paper N° 09/020  
2009

*De l'évaluation des prestations des hauts fonctionnaires et de leurs agents à différents niveaux de pouvoir belges. Interrogations sur l'orientation performance des dispositifs évaluatifs.*

*Keywords: performance, méritocratie, évaluation des prestations, secteur public, comparaison*

*JEL: D73, H83*

**M. Arnaud DAUGNAIX**

*Chercheur Mini-Arc*

Université libre de Bruxelles

Institut de Sociologie

Centre de Sociologie des Organisations

**Mlle Marie GÖRANSSON**

*Chercheure Fondation Bernheim*

Université libre de Bruxelles

Solvay Brussels School of Economics and Management

Centre Emile Bernheim

Observatoire de la Gouvernance publique

**M. Michel VERSTRAETEN**

*Professeur*

Université libre de Bruxelles

Solvay Brussels School of Economics and Management

Centre Emile Bernheim

<b><u>1. INTRODUCTION : MÉRITOCRATIE VS LOGIQUE DE PERFORMANCE</u></b>	<b>3</b>
<b><u>2. MÉTHODOLOGIE</u></b>	<b>5</b>
<b><u>3. UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE</u></b>	<b>7</b>
<b><u>3.1. LA PERFORMANCE</u></b>	<b>7</b>
<u>3.1.A. LA PERFORMANCE DANS LA LITTÉRATURE</u>	7
<u>3.1.B. LES PRATIQUES DES ORGANISATIONS</u>	8
<u>3.1.C. DÉLIMITATION DE LA NOTION DE PERFORMANCE</u>	10
<b><u>3.2. LES MESURES DE PERFORMANCE</u></b>	<b>10</b>
<b><u>3.3. LA PERFORMANCE INSCRITE DANS UN SYSTÈME</u></b>	<b>10</b>
<b><u>4. PRÉSENTATION DES DISPOSITIONS STATUTAIRES</u></b>	<b>13</b>
<b><u>4.1. L'ÉVALUATION DES HAUTS FONCTIONNAIRES</u></b>	<b>13</b>
<u>4.1.A. AU SEIN DES SPF</u>	13
<u>4.1.B. AU SEIN DU MCF</u>	15
<u>4.1.C. AU SEIN DU SPW</u>	17
<b><u>4.2. L'ÉVALUATION DES CADRES ET DES COLLABORATEURS</u></b>	<b>20</b>
<u>4.2.A. AU SEIN DES SPF</u>	20
<u>4.2.B. AU SEIN DU MCF</u>	22
<u>4.2.C. AU SEIN DU SPW</u>	24
<b><u>5. ANALYSE DES DISPOSITIFS ÉVALUATIFS : LES QUATRE CONDITIONS</u></b>	<b>28</b>
<b><u>5.1. LES SPF</u></b>	<b>28</b>
<u>5.1.A. MESURE DE LA PERFORMANCE</u>	28
<u>5.1.B. L'ÉVALUATION INSCRITE DANS UN SYSTÈME</u>	29
<u>5.1.C. CONCLUSION</u>	30
<b><u>5.2. LE MCF</u></b>	<b>31</b>
<u>5.2.A. MESURE DE LA PERFORMANCE</u>	31
<u>5.2.B. L'ÉVALUATION INSCRITE DANS UN SYSTÈME</u>	32
<u>5.2.C. CONCLUSION</u>	33
<b><u>5.3. LE SPW</u></b>	<b>34</b>
<u>5.3.A. MESURE DE LA PERFORMANCE</u>	34
<u>5.3.B. L'ÉVALUATION INSCRITE DANS UN SYSTÈME</u>	35
<u>5.3.C. CONCLUSION</u>	37
<b><u>6. CONCLUSIONS</u></b>	<b>38</b>
<b><u>7. BIBLIOGRAPHIE</u></b>	<b>40</b>

## **1. Introduction : méritocratie vs logique de performance**

Si le mot est assez récent, l'idée de méritocratie trouve ses racines assez loin dans l'histoire. Elle promeut le principe selon lequel l'accès au pouvoir ("-cratie" de "kratos", force et pouvoir) doit être octroyé en fonction du mérite individuel et non par reconduction sociale, en fonction des richesses ou des relations individuelles. La Chine fut probablement un des premiers états à soutenir – avant notre ère – cette forme d'égalité des chances, en instaurant un système de concours pour l'accession aux différents postes publics (Pratt, 1991). Plus proche de nous, Napoléon réserva l'accès aux plus hautes fonctions de l'État (administrations, magistrature, politique) aux lauréats des grandes écoles.

À notre connaissance, la première mention du terme "méritocratie" lui-même apparaît dans le titre d'une œuvre d'anticipation écrite par le sociologue anglais Michael Young en 1958 ("The rise of the meritocracy"). Il décrit une société utopique, dans laquelle les postes sont octroyés aux travailleurs en fonction de deux critères : leur intelligence et leur effort.

Fondamentalement, les principes méritocratiques rejettent l'idée d'une sélection ou d'une promotion sur base d'une appartenance sociale ou politique pour faire la place à une logique de mérite individuel. En soi, ce qu'est le mérite n'est pas précisé, et chaque groupe social peut définir – ou imposer – une manière de le concevoir.

Si Young, pour sa part, définissait le mérite comme la somme de l'intelligence et des efforts, les systèmes politico-administratifs belges ont articulé le principe méritocratique sur des éléments tels que les diplômes, la réussite d'examens ou de concours et l'ancienneté. Ce choix était à l'origine motivé par la volonté de protéger les fonctionnaires et leur carrière des interférences politiques (Molitor, 1974). Les systèmes de recrutement et de promotion dans l'administration ont été dans ce sens pensés de manière à « identifier de manière impartiale et neutre les candidats qui possèdent au plus haut point les qualités requises de formation, de caractère, de compétence, d'expérience » (Stenmans, 1999, p. 45). Il s'agit donc, et nous y reviendrons, d'inscrire l'accès aux fonctions de l'état dans une logique de valorisation du potentiel des agents plutôt que dans une logique de réalisation. Ce potentiel était – et est encore clairement – essentiellement évalué hors contexte de travail, c'est-à-dire que les agents qui veulent se voir reconnaître le droit à accéder à un poste ou être promu à un autre doivent passer des épreuves qui sont bien souvent très déconnectées de leur réalité de travail<sup>1</sup>.

Depuis quelques années, et de manière de plus en plus flagrante, le contexte dans lequel les administrations sont plongées change fondamentalement. Les exigences des citoyens et, par rebond, du monde politique, opèrent une pression croissante sur

---

<sup>1</sup> Sauf en principe pour les agents qui, en vue d'une nomination à titre définitif, sont évalués dans le cadre du "stage"

la performance de ces organisations alors même que leur environnement – notamment légal et technologique – se complexifie à un rythme soutenu. Les réformes du secteur public, dont les premières furent lancées à la fin des années 70 avec une intensité variable selon les pays, sont désormais de plus en plus étroitement associées au concept de performance. Comme le souligne une récente étude menée à l’initiative de l’OCDE, « (...) la gestion de la performance constitue le volet principal des réformes du secteur public » (OCDE, 2005). Un peu partout sont apparues des politiques et des pratiques cherchant à promouvoir la performance organisationnelle et individuelle.

Cette articulation – ou, faudrait-il dire, cette imbrication – des deux niveaux de performance (organisationnel et individuel) est essentielle : si on ne mobilise des nouveaux instruments de gestion qu'au niveau organisationnel (tels que l'identification des missions de service public, la définition d'objectifs stratégiques et d'indicateurs associés, etc.), la probabilité est grande que la volonté politique de réorienter le fonctionnement des services publics reste lettre morte. Le monde politique et les administrations travaillent donc à élaborer des nouveaux outils de gestion des ressources humaines<sup>2</sup>. En d'autres termes, la performance comme but collectif s'appuie sur la performance individuelle. Si la méritocratie – ou en tout cas la forme de méritocratie que nous avons évoquée – a souvent été présentée comme un fondement de nos systèmes administratifs, c'est donc aujourd'hui la performance qui semble se profiler, certes timidement, comme pierre d'angle des nouveaux modes de management des affaires publiques.

Cet article a pour vocation, d'une part, de mesurer l'ampleur de la traduction de la volonté politique d'une orientation "performance" en dispositifs d'évaluation du personnel et, d'autre part, d'examiner dans quelle mesure ces dispositifs sont mis en œuvre en Belgique.

---

<sup>2</sup> Dénommée ci-après GRH

## 2. Méthodologie

---

---

Nous nous attachons dans un premier temps à fixer le cadre théorique dans lequel s'articule notre analyse. Pour ce faire, nous nous sommes à la fois penchés sur la notion de performance en elle-même ainsi que, plus généralement, sur ce qu'est une logique de performance.

La performance est approchée à travers une série de critères puisés à la fois dans la littérature et dans les pratiques des organisations. La littérature consultée est majoritairement d'orientation didactique et normative (essentiellement des manuels RH). L'analyse des pratiques des organisations s'est faite à partir de l'analyse de questionnaires d'évaluation récoltés dans un échantillon d'une cinquantaine d'organisations appartenant à des secteurs très variés : multinationales, services publics, PME, hôpitaux, ONG, etc.

Le croisement de ces deux regards nous a permis de proposer une définition de la performance individuelle. Nous poursuivons le raisonnement en identifiant trois conditions nécessaires pour qu'une organisation inscrive sa gestion des ressources humaines dans une logique de performance. Cette proposition théorique permet de jauger l'orientation performance de services publics belges.

Pour ce faire, nous avons opté pour une analyse comparative des dispositifs évaluatifs adoptés par les ministères issus de trois niveaux de pouvoir. Plus précisément, une comparaison de l'évaluation est effectuée entre les Services Publics Fédéraux<sup>3</sup>, le Ministère de la Communauté française Wallonie-Bruxelles<sup>4</sup> et le Service Public Wallonie<sup>5</sup>. En outre, au sein de chaque niveau de pouvoir, une distinction opérée entre l'évaluation appliquée aux hauts fonctionnaires et celle appliquée aux cadres et collaborateurs offre une comparaison secondaire. Dans ce cadre, la méthodologie retenue repose essentiellement sur un examen documentaire. Celui-ci est initié par une revue de la littérature centrée sur les thèmes de l'évaluation (Lévy-Leboyer, 1990 ; Anderson, 1993 ; Daurmont, 1998 ; Herbiet et *al.*, 2005) et du système politico-administratif belge (Molitor, 1974 ; Stenmans, 1999 ; Vancoppenolle & Legrain, 2003 ; Hondeghe, 2003 ; de Visscher, 2004). Il se poursuit par l'étude des textes législatifs relatifs aux Fonctions publiques concernées. À cela s'ajoute l'analyse de la littérature grise produite à ce sujet par les autorités administratives (vademecum, guides et notes de communication interne, ...) et par les autorités ministérielles (déclarations gouvernementales et notes de politique générale concernée). Ces approches constituent les fondements de notre analyse. Notre étude théorique est toutefois complétée par quelques illustrations issues d'une enquête de terrain menée aux trois niveaux de pouvoir. Le recueil d'informations s'est effectué à l'aide d'entretiens semi-directifs menés auprès de fonctionnaires, membres de

---

<sup>3</sup> Ci-après dénommés SPF

<sup>4</sup> Ci-après dénommé MCF, entité fédérée

<sup>5</sup> Ci-après dénommé SPW, entité fédérée issue de la fusion du Ministère de la Région wallonne et du Ministère de l'Équipement et des Transports

cabinets et syndicats. Le nombre total de répondants s'élève à cinquante, répartis de façon égale entre les trois administrations. Un guide d'entretien standardisé a été élaboré et nous avons normalisé le contexte de l'entrevue. Toutes les interviews se sont déroulées en face à face sur le lieu de travail des répondants, dans un espace clos. Individuels et anonymes, tous les entretiens ont fait l'objet d'un enregistrement audio et d'une retranscription *in extenso*.

Cette double comparaison – entre les entités et en leur sein – n'est pas sans présenter certaines limites. En effet, les dispositions légales concernées par notre étude et leur application n'ont pas été initiées simultanément. Plusieurs années séparent certains textes, ce qui engendre des disparités importantes en termes de philosophie et de mise en œuvre. Ce faisant, nous ne bénéficions pas du même recul vis-à-vis des textes et vis-à-vis de leur application. Le degré d'exhaustivité de notre analyse varie dès lors d'un niveau de pouvoir à l'autre. Cette limite s'entend, d'une part, entre les différents niveaux de pouvoir, et, d'autre part, entre les hauts fonctionnaires et les agents au sein de chaque administration.

Pour étudier l'orientation performance des dispositifs évaluatifs des services publics belges, nous commençons par présenter les dispositions statutaires relatives à l'évaluation des hauts fonctionnaires et celle de leurs collaborateurs, tant au fédéral qu'au sein des entités fédérées. Ces dispositions sont complétées par la littérature grise politico-administrative, laquelle nous permet d'appréhender les ambitions des dispositifs. L'orientation performance est-elle visée ? Si oui, sous quelle(s) forme(s) est-elle exprimée et dans quelle mesure est-elle mise en exergue ? Dans un deuxième temps, nous procédons à l'analyse des systèmes aux différents niveaux de pouvoir à la lumière des critères que nous définissons comme essentiels pour qu'un système d'évaluation s'inscrive dans une logique de performance. Nous comparons tant les différents niveaux de pouvoir envisagés que les divers dispositifs au sein d'une même entité.

A la lumière de cet examen, nous nous interrogeons sur la nature de la mutation du service public belge. Sommes-nous vraiment en présence d'une logique de performance ? Les anciennes formes de méritocratie charpentent-elles encore le système ? D'autres logiques apparaissent-elles ?

### **3. Une logique de performance**

---

---

Nous allons voir qu'inscrire les agents des services publics – ou plus généralement tout travailleur – dans une logique de performance ne peut se faire qu'à plusieurs conditions, que nous décrivons selon deux axes.

Il faut premièrement que des mesures de performance soient effectuées. Si les organisations jaugent souvent une série de productions et d'attributs individuels, toute mesure n'est pas nécessairement une mesure de performance. Nous nous interrogeons donc sur ce qu'est exactement la performance et sur les manières de la mesurer.

Deuxièmement, mesurer la performance des agents – ou, plus vraisemblablement, des formes de performance des agents - ne suffit évidemment pas pour dire qu'on les inscrit dans une réelle *logique* de performance. C'est pourquoi nous définissons des conditions qui permettent de transformer un acte isolé d'évaluation en une logique plus large qui peut constituer le fondement d'une orientation de GRH.

#### **3.1. La performance**

Des systèmes d'évaluation individuelle existent désormais dans pratiquement toutes les organisations. Mais est-ce pour autant que toute évaluation individuelle est une évaluation de la performance individuelle ? En quoi consiste la mesure de la performance ? Comment peut-elle se définir ? Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à ces interrogations en nous intéressant à deux sources : la littérature et les pratiques des organisations.

##### **3.1.a. La performance dans la littérature**

Si presque tous les manuels de gestion des ressources humaines comportent un chapitre sur l'évaluation des performances, la plupart s'intéressent essentiellement à l'importance du fait d'évaluer et à la manière de mener une évaluation, négligeant la définition de l'objet d'évaluation. Des propositions de définition de ces objets d'évaluation ne sont dès lors que très rarement avancées. En d'autres termes, le lecteur n'est pas très informé sur ce qui peut faire l'objet d'une évaluation dans le monde du travail. Implicitement, de nombreux manuels suggèrent que toute évaluation régulière au travail (en général sur base annuelle) est une évaluation de performance (par exemple Peretti, 2005, Foot and Hooh, 2005, Torrington et al., 2005).

Du côté de la littérature scientifique, plusieurs auteurs se sont essayés à définir la performance individuelle. Nous pouvons distinguer deux types de contributions à la définition de cette notion complexe : celles qui visent à préciser ce qu'est la performance et celles – plus nombreuses – qui visent à expliquer ce qu'elle n'est pas, par comparaison avec d'autres notions.



Foucher (2007) propose une analyse intéressante à partir de plusieurs dictionnaires (une vingtaine de dictionnaires généraux et de dictionnaires spécialisés en éducation, psychologie et sciences sociales). Son premier constat est que les définitions sont nombreuses et les sens ne convergent pas toujours. Il déduit de ses recherches que la notion de performance est le plus souvent associée à l'atteinte de résultats, souvent en lien avec des objectifs préétablis (Torrington et al. ; 2005, Thévenet, 2007). Il constate cependant que la notion de performance peut prendre deux sens assez différents, entre lesquels plusieurs auteurs oscillent : d'une part, les résultats que nous venons d'évoquer, parfois connotés comme des exploits et, d'autre part, des comportements mis en œuvre<sup>6</sup> (de Nisi, 2005, Saba et al., 2008). Motowildo n'est pas très éloigné d'un compromis entre ces deux visions lorsqu'il définit la performance comme la valeur pour l'organisation d'une ensemble de comportements mis en œuvre par un individu sur une période déterminée (Motowildo, 2003, p. 39).

Si nous nous intéressons à l'approche de la notion de performance par comparaison avec des notions associées, nous trouvons de manière presque unanime une distinction entre d'une part la notion de performance ou de rendement<sup>7</sup> et d'autre part la notion de potentiel ou de compétences (Saint-Onge et Magnan, 2007, p. 35 ; Vonthron, 2005 ; Saba et al., 2008 ; Thévenet, 2007 ; de Nisi, 2005 ; Foot and Hooh, 2005 ). Une distinction fondamentale peut donc être faite entre, d'un côté, les résultats obtenus et comportements mis en œuvre et, d'un autre côté, les potentialités. Ce que le travailleur a fait dans le cadre de son travail et ce qu'il pourrait réaliser sont donc considérés comme des éléments bien distincts.

### **3.1.b. Les pratiques des organisations**

Avant de décider de ce qui entre ou non dans la notion de performance, nous souhaitons nous arrêter un instant sur les pratiques des organisations. À partir de l'analyse d'une cinquantaine de formulaires d'évaluation utilisés dans des organisations très variées, nous vérifions quels types d'éléments sont concrètement jaugés dans le cadre de processus annuels d'évaluation.

Il importe ici de préciser que nous avons décortiqué ces grilles d'évaluation dans le but d'identifier les types d'éléments évalués sans tenir compte de leur étiquette au sein même des organisations. De très nombreuses organisations donnent en effet le nom d'évaluation des performances à leur processus alors qu'on trouve dans les grilles d'évaluation des éléments de nature très différente (qui vont de résultats très précis, comme "augmenter le taux de fidélisation de 52% à 54%" à des traits de

---

<sup>6</sup> Le mot en ancien français "performer", emprunté par la langue anglaise, évoque l'interprétation d'une œuvre artistique

<sup>7</sup> Foucher, comme d'autres auteurs (Sekiou et al., 1993), souligne la proximité des notions de rendement et de performance, même si le rendement évoque souvent un rapport des résultats aux moyens. Face à la proximité de sens de ces deux concepts, Foucher suggère de réserver la notion de performance dans un cadre collectif et rendement dans un cadre individuel.

caractères très généraux comme la "sensibilité"). Comme le soulignent par ailleurs Saint-Onge et Magan (2007, p. 35), il est clair que "les gestionnaires regroupent sous le terme « compétences » tous les critères autres que ceux qui portent sur des résultats (tels les ventes, le nombre d'unités produites ou la réalisation d'objectifs)"

En cherchant donc à classer les éléments qui sont évalués à travers ces outils de GRH, nous distinguerons trois catégories : des résultats, des comportements et des potentiels.

Les résultats correspondent à des réalisations en lien avec la finalité de la fonction de la personne évaluée. La plupart du temps, ils font référence à des objectifs qui peuvent être fixés sur une base ponctuelle et/ou sur une base récurrente. Dans la première modalité (base ponctuelle), ces objectifs sont négociés régulièrement (la plupart du temps tous les ans) sur base des nouveaux objectifs du service ou du département et/ou suite à une réflexion dans l'unité de travail sur des améliorations possibles dans les manières de faire. On trouvera donc des objectifs tels qu'augmenter le taux de satisfaction du client de x% ou diminuer l'attente aux guichets de y%. Dans la seconde modalité (base récurrente), des objectifs sont fixés de manière quasi permanente sur base de facteurs clés de succès dans la fonction. Par exemple, répondre aux appels téléphoniques dans les 30 secondes, donner une réponse aux courriels dans un délai de trois jours maximum, etc.

Nous retenons comme essentiel que les comportements représentent des manières d'être qui ont été effectivement mises en œuvre dans des situations de travail. Dans les formulaires d'évaluation, nous constatons rapidement que les éléments comportementaux peuvent être de niveaux très différents. Nous trouverons par exemple des éléments comme "assure que les besoins du client soient satisfaits", "porte son uniforme de manière conforme au règlement", "fait des propositions d'amélioration du travail" à des éléments tels que "a le sens du client", "est orienté résultat", "a fait preuve de créativité". On peut aisément comprendre que ces deux types de comportements se situent pratiquement à deux pôles d'un continuum qui d'un côté regroupe des éléments observables et précis et de l'autre des éléments inférés et généraux.

Les potentiels sont un troisième type d'éléments récurrents dans les pratiques d'évaluation. Nous définissons ces potentiels comme des savoirs ("connaissance de la législation sur les marchés publics", "connaissance de l'organigramme de l'organisation"), des savoir-faire ("capacité à dactylographier un texte à raison de 50 mots à la minute") ou des savoir-être (qualités, valeurs et traits de personnalité, par exemple "envie d'apprendre" ou "fluidité verbale") qui sont évalués sans lien avec la situation de travail ou sans faire référence à des activités réellement entreprises dans le cadre de la réalisation de la mission. Notons que ces potentiels sont parfois évalués dans le cadre d'évaluations annuelles effectuées par un responsable hiérarchique, mais ils le sont le plus souvent dans le cadre d'une évaluation régulière (annuelle ou sur des délais plus longs) effectuée par des jurys en dehors de la situation de travail. Un rapprochement peut être opéré avec la notion de compétence, même si certains

auteurs estiment que celle-ci désigne plutôt un "savoir-agir reconnu et validé" (Le Boterf, 1994) et non simplement un savoir, un savoir-faire ou savoir-être mesuré sans référence aux situations réelles de travail.

### **3.1.c. Délimitation de la notion de performance**

En synthétisant les apports de la littérature et l'analyse des processus d'évaluation des organisations, nous pouvons donc délimiter la notion de performance en ne retenant que ce qui est de l'ordre de la mise en œuvre – les résultats (récurrents ou ponctuels) et les comportements (qu'ils soient précisément définis ou évoqués comme des ensembles génériques) – en écartant ce qui est de l'ordre du potentiel. La performance fait donc référence à ce qui a été, pas à ce qui pourrait être.

## **3.2. Les mesures de performance**

La notion de performance étant délimitée, il faut s'interroger sur la manière dont elle peut être effectivement mesurée dans les organisations. Nous pouvons différencier ici ce qui se passe pour les résultats de ce qui se passe pour les comportements.

Du côté des résultats, des objectifs sont généralement définis en début de période d'évaluation, objectifs qui sont assortis d'indicateurs de réussite (ou d'accomplissement). Ces indicateurs sont une forme de contractualisation sur la manière dont l'atteinte des objectifs sera mesurée. Dans le cadre de résultats ponctuels, les objectifs et les indicateurs – souvent fixés sur base annuelle – font en principe l'objet d'une négociation entre le responsable et l'évalué. Bien entendu, le jeu des rapports de force et la culture organisationnelle vont éventuellement transformer ce processus de négociation en une décision unilatérale (de l'évaluateur mais aussi dans certains cas de l'évalué). Dans le cadre de résultats récurrents, ces objectifs et indicateurs correspondent en principe à des responsabilités clés de la personne – et à travers elle la fonction – concernée.

Du côté des comportements, les pratiques des organisations sont bien moins convergentes. Pour pouvoir parler de performance, il faut que les comportements attendus puissent être effectivement mis en œuvre dans les situations de travail. Pour ce faire, le responsable doit au préalable identifier les comportements pertinents pour la fonction concernée. Ensuite, il doit les contextualiser, c'est-à-dire les définir dans le cadre de la fonction (la créativité ne se décline pas de la même manière pour un responsable de service ou pour un graphiste).

## **3.3. La performance inscrite dans un système**

Une certaine conception de la modernisation de la Fonction Publique incline à faire porter l'évaluation sur des formes de performance plutôt que sur des potentiels.

Certains ont par exemple mis en évidence le manque d'effet modernisateur dans le secteur public d'une GRH basée sur les compétences (Hood et Lodge, 2004).

Prendre uniquement des mesures de performance à des moments répétés ne suffit pas à inscrire les agents dans un système ou dans une logique de performance. Si ces mesures consistent en des actes de gestion isolés, nous ne pouvons donc pas parler de logique de performance. Pour y être autorisés, trois conditions au moins doivent être réunies selon nous ; nous les nommerons conditions de collectivité, de cascade et d'impact.

Premièrement, un système de gestion des performances individuelles n'a de sens que s'il s'applique de manière collective, à l'ensemble de l'organisation. Cette position se justifie par le simple constat qu'un agent ne peut légitimement devoir rendre compte de sa performance que si ses subordonnés et les collègues dont il dépend pour l'exercice de sa mission sont dans la même obligation.

Deuxièmement, pour parler de système d'évaluation des performances, il faut que les attentes de résultat vis-à-vis des individus – si la performance comporte un volet "résultat" – découlent des attentes du niveau supérieur. Le responsable de l'organisation se voit fixer des objectifs de résultat, ces objectifs sont en partie redistribués aux responsables des entités subordonnées (départements, directions, etc.) et ainsi de suite jusqu'aux responsables des plus petites entités qui définissent des objectifs aux individus qui les composent. La fixation des objectifs se fait donc en cascade<sup>8</sup>.

Notons que ce principe a une conséquence importante : les objectifs fixés à des responsables d'entités doivent correspondre en grande partie avec les objectifs de l'entité elle-même. Or, lorsqu'on parle de performance organisationnelle, on la conçoit souvent comme la conjugaison de *l'efficacité*, de *l'économie* et de *l'efficience*. (Pollitt, 1993). L'efficacité est définie comme le degré d'atteinte des objectifs, c'est-à-dire la comparaison entre les résultats obtenus et les résultats escomptés. L'économie est la minimisation des ressources liées à un projet. Le concept d'efficience désigne alors le rapport entre les ressources investies dans la réalisation d'une activité et les résultats de cette activité (Pollitt, 1993 ; Jacob & Varone, 2003 ; Emery & Giaouque, 2005 ; OECD, 2005). Par conséquent, est qualifiée de performante une entité ou une organisation ayant atteint les objectifs fixés tout en ne mobilisant qu'un minimum de ressources, à la fois matérielles et immatérielles. La performance des responsables d'entités devrait donc idéalement se mesurer à la fois sur l'atteinte des résultats escomptés (efficacité), mais aussi selon des critères d'efficience. Ceci est d'autant plus vrai au sommet, le responsable étant le garant de l'atteinte de tous les objectifs de l'organisation, notamment en assurant leur déclinaison entre les entités.

---

<sup>8</sup> Bien entendu, tous les objectifs d'une entité ne découlent pas nécessairement de l'entité supérieure, ne fut-ce parce que l'entité peut avoir des objectifs propres, par exemple lorsqu'un service se fixe des objectifs sur sa manière de fonctionner.

Enfin, et c'est la troisième condition d'existence d'un système d'évaluation individuelle fondé sur la performance, il faut que la mesure de performance soit assortie d'un impact sur l'agent. Une sous-performance, une performance satisfaisante ou une sur-performance d'un agent doivent avoir des effets positifs ou négatifs, que ce soit notamment en matière salariale ou d'évolution (ou d'arrêt) de carrière. Ne pas assortir la mesure de performance d'effets sur l'individu revient simplement à lui signifier que cette mesure est désincarnée, que son importance est insignifiante. De plus, le manque d'impact entraîne généralement une série d'effets contre-productifs : accentuer le sentiment d'impunité, désinvestir les responsables par rapport au processus d'évaluation, etc.

Il est à noter que nous ne tentons pas de définir ici ce que serait un système de gestion de performance de qualité. D'autres l'ont fait par ailleurs<sup>9</sup>. Il s'agit plutôt d'identifier ce qui nous semble constituer des conditions nécessaires pour simplement pouvoir parler de système ou de logique de gestion des performances.

---

<sup>9</sup> On trouvera par exemple dans Saint-Onge et Mignan (2007) une synthèse fort complète de ces conditions de qualité. Par exemple : un bon choix de mesures et de critères, l'implication et participation des utilisateurs, la formation des utilisateurs, un appui de la direction, etc. Autre exemple, Pichault et Nizet (2000) expliquent l'importance de faire coïncider les types de pratiques de GRH (dont l'évaluation) avec la structure organisationnelle.

## **4. Présentation des dispositions statutaires**

---

Au sein des administrations concernées, l'évaluation des hauts fonctionnaires et celle de leurs collaborateurs ne font pas l'objet des mêmes dispositions statutaires. Une première distinction est dès lors opérée entre ces deux catégories de fonctionnaires. Une seconde différenciation est effectuée entre les trois niveaux de pouvoir retenus pour notre étude au sein des deux catégories de fonctionnaires. Celle-ci permet de souligner les convergences et/ou divergences des ambitions qui sous-tendent les textes légaux de chaque ministère et de mettre en évidence les disparités éventuelles dans la concrétisation de ces ambitions. Les principales dispositions sont présentées successivement en veillant à distinguer la littérature grise des réglementations légales. Pour chacun des systèmes présentés, les acteurs en présence, les étapes jalonnant l'évaluation et les conséquences de celle-ci seront abordés.

### **4.1. L'évaluation des hauts fonctionnaires**

Depuis plus de vingt-cinq ans, la plupart des états membres de l'OCDE ont adopté des réformes sur le fonctionnement des appareils administratifs et initié de nouvelles pratiques en matière de management public. Ces réformes se sont accompagnées de réflexions sur le rôle des managers publics. En Belgique, ces réflexions ont débouché sur l'introduction de postes à mandats destinés à professionnaliser la haute administration. D'une durée limitée, le mandat se caractérise par un processus de recrutement et de sélection particulier, par la fixation d'objectifs et par l'évaluation de l'atteinte de ceux-ci. Il est dès lors question d'un système de mandat, décliné différemment selon les niveaux de pouvoir belges. Ce faisant, l'analyse de l'évaluation des prestations des hauts fonctionnaires revient à étudier une part importante des systèmes de mandats instaurés dans les SPF, au MCF et au SPW.

#### **4.1.a. Au sein des SPF**

L'évaluation des prestations des hauts fonctionnaires constitue la « clé de voûte »<sup>10</sup> du système des mandats introduits par la réforme Copernic en 2000 qui se fonde notamment sur une nouvelle culture de management. L'évaluation des titulaires d'un poste à mandat est réglementée par l'Arrêté royal du 29 octobre 2001 « relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et services publics fédéraux de programmation »<sup>11</sup>.

Tel qu'énoncé dans la note de politique générale de la Fonction publique de 2006, dans le rapport au roi de l'Arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 2005 ou encore dans le guide

---

<sup>10</sup> Arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 2005 "instituant un régime d'évaluation des titulaires des fonctions de management dans les services publics fédéraux et modifiant l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral", *Moniteur belge*, 16.02.2005

<sup>11</sup> Notre analyse se fonde sur la version coordonnée du 8 décembre 2008, laquelle intègre les modifications de l'Arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 2005.

pratique de l'administration fédérale relatif aux procédures d'évaluation des titulaires de fonction à mandat, l'évaluation est étroitement liée au principe d'amélioration des performances. Il est notamment mentionné que « les principes d'amélioration des performances et de dialogue restent (...) le fil rouge des évaluations » (SPF P&O, 2005, p. 7). En outre, le site Internet du SPF P&O précise, quant à lui, que l'évaluation des tops managers « vise à accroître l'efficacité, l'effectivité et la qualité de la prestation des services »<sup>12</sup>. L'orientation performance apparaît dès lors très clairement dans les ambitions des dispositifs d'évaluation.

Les fonctionnaires fédéraux concernés par ces dispositions sont les titulaires des fonctions de management et d'encadrement, dits mandataires ou top managers. Ils sont Présidents des comités de direction (N), Directeurs généraux ou Directeurs d'encadrement<sup>13</sup> (N-1)<sup>14</sup>. Leur mandat a une durée de six ans. À l'exception des Présidents, chaque mandataire est évalué par deux évaluateurs. Le premier évaluateur est le supérieur hiérarchique immédiat du mandataire, le second est l'évaluateur du premier (art. 16ter). Les Présidents sont évalués par un évaluateur unique qui est le Ministre ou le secrétaire d'Etat compétent pour la plus grande partie de son secteur d'activité.

Composée de différentes étapes, l'évaluation des mandataires apparaît comme un processus continu et est présenté comme un cycle (chapitre V, section 1re). La première étape consiste, dès la désignation du mandataire, en la rédaction d'un plan de management (art. 11). Conformément à l'article 11, les plans doivent intégrer « les éléments contenus dans la déclaration gouvernementale ainsi que les grandes orientations définies par le(s) Ministre(s) et/ou secrétaire(s) d'Etat compétent(s) pour le secteur d'activité (...) et les éléments contenu dans le plan de management du mandataire qui lui est hiérarchiquement et immédiatement supérieur ». Si la section dédiée au plan de management ne détaille pas le contenu attendu de ce dernier, la section relative à l'évaluation précise que le plan en question renferme les objectifs que le mandataire s'engage à atteindre lors de son mandat. En effet, en vertu de l'article 16bis, l'appréciation du mandataire porte sur la réalisation de ces objectifs, sur la manière dont ils ont été atteints, sur la contribution personnelle du mandataire à la réalisation des objectifs et enfin sur les efforts consentis en termes de développement de ses compétences. C'est durant cette période de rédaction qu'il est proposé<sup>15</sup> à l'évalué et à l'évaluateur de se rencontrer lors d'un entretien exploratoire, qui permet de fixer les accords de collaboration et le calendrier. Une fois rédigés, ces plans sont soumis à l'approbation du supérieur hiérarchique – exception faite du

---

<sup>12</sup> [www.fedweb.be](http://www.fedweb.be)

<sup>13</sup> Il s'agit des Directeurs des quatre services horizontaux implantés dans chaque SPF, à savoir Audit interne, Budget et Contrôle de gestion, Personnel & Organisation, Technologies de l'Information et de la Communication.

<sup>14</sup> Initialement, il était également prévu de placer les Directeurs (N-2) sous mandat. Cette volonté ne s'est généralement pas concrétisée. Au SPF Finances, les Directeurs régionaux (N-3) ont également été placés sous mandat.

<sup>15</sup> Si le guide pratique de l'administration fédérale mis à disposition par le SPF Personnel & Organisation mentionne la possibilité de mener un tel entretien, ce dernier n'apparaît pas dans l'Arrêté royal du 29 octobre 2001.

plan du Président - et du ministre compétent (art. 11). Ensuite, tel que mentionné dans l'article 17, des entretiens de fonctionnement peuvent être organisés à l'initiative du mandataire ou de son premier évaluateur. Ces entretiens facultatifs portent sur le fonctionnement du top manager ainsi que sur les objectifs définis dans les plans. Deux ans après la désignation du mandataire a lieu la première évaluation intermédiaire. Celle-ci est suivie deux ans plus tard par la deuxième évaluation intermédiaire, tandis que l'évaluation finale prend place cinq ans et demi après l'entrée en fonction du mandataire (art. 16). Ces trois évaluations suivent le même *modus operandi*. Elles comportent l'auto-évaluation du mandataire, l'entretien d'évaluation et le rapport d'évaluation rédigé par l'évaluateur (art. 17 bis). Ce rapport, s'il suit une évaluation intermédiaire, ne comporte pas de mention sauf s'il s'agit de la mention « insuffisant ». A l'inverse, le rapport d'évaluation finale comprend une mention, qui peut être « insuffisant », « satisfaisant » ou « très bon ».

L'attribution de mention débouche sur des conséquences qui peuvent être positives ou négatives pour l'évalué. Sous certaines conditions, l'attribution d'une mention « très bon » permet au mandataire de renouveler son mandat sans repasser par une procédure de sélection (art. 25). La mention « satisfaisant » lui permet de participer à la procédure de sélection de son ancien mandat, alors que la mention « insuffisant » ne l'autorise pas à concourir à sa propre succession<sup>16</sup>.

#### **4.1.b. Au sein du MCF**

À l'instar du fédéral, l'évaluation des prestations des hauts fonctionnaires au sein du Ministère de la Communauté française est réglementée dans le cadre d'un régime de mandats. Si la volonté de mettre en place un tel système était déjà présente dans la Déclaration de politique communautaire de 1999, il aura fallu attendre l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 1<sup>er</sup> décembre 2006 "instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des Services du Gouvernement de la Communauté française (...)"<sup>17</sup> pour le concrétiser. Celui-ci fut précédé de l'Arrêté du 27 mars 2003<sup>18</sup>, instaurant un premier régime de mandats, annulé par le Conseil d'Etat.

Tel que mentionné dans la Note au gouvernement portant sur les orientations stratégiques du Ministre de la Fonction publique et des Sports de 2004, le régime des mandats dans son ensemble vise une plus grande responsabilisation administrative. Rien n'est cependant spécifié quant aux objectifs précis de l'évaluation dans ce régime. L'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 1<sup>er</sup> décembre 2006 ne comporte pas de rapport au gouvernement tandis que la notion de performance n'apparaît pas dans celui de l'Arrêté du 27 mars 2003. De plus, il n'existe pas de brochures et/ou de guides à destination des hauts fonctionnaires

---

<sup>16</sup> Les conséquences de ces deux mentions sont détaillées dans le guide pratique de l'administration fédérale mis à disposition par le SPF Personnel et Organisation et non dans l'Arrêté royal du 29 octobre 2001.

<sup>17</sup> *Moniteur belge*, 25.01.2007

<sup>18</sup> *Moniteur belge*, 11.07.2003



pour expliquer les différentes étapes de leur évaluation et les ambitions qui la sous-tendent. Nous ne retrouvons dès lors pas l'orientation performance dans la littérature grise, très pauvre en Communauté française. La relative nouveauté des dispositions explique peut-être le caractère peu abondant de cette dernière.

Selon la réglementation, les emplois de Secrétaire général (rang 17), d'Administrateurs généraux (rang 16+), de Directeurs généraux (rang 16) et de Directeurs généraux adjoints (rang 15) sont attribués par mandat (art. 3). Ce sont donc ces quatre fonctions que nous considérons comme occupées par des hauts fonctionnaires en Communauté française. Leur mandat a une durée de cinq ans. Ils sont évalués par une Commission d'évaluation (art. 35) dont la composition varie en fonction du mandataire évalué. La Commission d'évaluation du Secrétaire général ne comporte que le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions ou son délégué et le ministre fonctionnellement compétent ou son délégué. S'il s'agit de l'évaluation d'un Administrateur général, il faut ajouter à sa Commission le Secrétaire général du ministère. Pour les Directeurs généraux ainsi que pour les Directeurs généraux adjoints, l'Administrateur général de leur voie hiérarchique complète encore l'organe chargé de leur évaluation.

La première étape de l'évaluation des mandataires est du ressort du gouvernement. Il s'agit de la rédaction de la lettre de mission pour chaque poste à mandat. Tel que l'énonce l'article 13 de l'Arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2006, « le Gouvernement établit, pour chaque emploi devant être attribué par mandat, une lettre de mission sur proposition du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions et du ou des Ministre(s) fonctionnellement compétent(s) ». Celle-ci sert de base tant à la sélection des hauts fonctionnaires (art.15) qu'à leur évaluation (art. 36). Elle comporte les missions générales du futur mandataire, ses objectifs stratégiques et opérationnels, les moyens budgétaires et RH attribués, et enfin la délégation d'autorité qui lui est confiée (art. 13). Une fois désigné, le mandataire se consacre à la rédaction de son plan opérationnel (art.18). Celui-ci renferme la mise en œuvre de prestations destinées à réaliser les objectifs contenus dans la lettre de mission. Le plan doit également contenir la répartition des moyens nécessaire à ces prestations. A l'inverse des SPF, où l'évaluation est envisagée comme un cycle, le MCF conçoit l'évaluation comme un moment précis qui a lieu tous les deux ans (art. 31). Selon l'article 34, cette évaluation se base sur « le rapport et l'audition de mission du mandataire qui portent sur le niveau de réalisation du plan opérationnel (...) » et sur « le rapport et l'audition du supérieur hiérarchique immédiat du mandataire qui portent sur le niveau de réalisation du plan opérationnel (...) ». Ensuite la Commission d'évaluation statue sur une mention qui peut être « très favorable », « favorable », « réservé » ou « défavorable ». Le choix de celle-ci dépend principalement du degré de réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels contenus dans la lettre de mission, des délais de réalisation et de l'esprit d'initiative et d'innovation dont le mandataire a fait preuve (art. 36).

Les conséquences de l'évaluation sont multiples. Elles diffèrent si l'évaluation intervient en cours de mandat ou à son terme et dépendent de la mention attribuée. En cours de mandat (art. 42), si le haut fonctionnaire est évalué très favorablement ou

favorablement, celui-ci poursuit son mandat. Si son évaluation est réservée, il sera réévalué une année plus tard. Enfin si la Commission d'évaluation lui attribue la mention « défavorable », son mandat prend fin anticipativement. Au terme du mandat (art. 43), la mention « très favorable » entraîne la reconduction du top manager. La mention « favorable » permet au haut fonctionnaire de postuler à sa propre succession. L'évaluation finale « réservée » débouche sur l'impossibilité pendant cinq ans d'être mandaté pour le même poste. Enfin, la mention « défavorable » empêche également l'évalué de postuler à son poste pendant cinq ans. Cette dernière mention lui interdit aussi de poser sa candidature à tout autre poste de rang égal ou supérieur.

#### 4.1.c. Au sein du SPW

Initialement, l'évaluation des hauts fonctionnaires en Région wallonne a été conçue dans le cadre du régime de mandat pour les fonctionnaires généraux. Celui-ci voit le jour le 18 décembre 2003 dans l'Arrêté du Gouvernement wallon « portant le Code de la Fonction publique »<sup>19</sup>. Ce dernier connaît de nombreuses modifications<sup>20</sup>. L'une d'entre elles<sup>21</sup> concerne les fonctionnaires généraux et opère désormais une distinction entre ceux-ci et les titulaires de poste à mandat. Dans notre analyse, nous considérerons les deux catégories comme appartenant aux hauts fonctionnaires du SPW, mais nous veillons à différencier leur évaluation.

Tout comme la Communauté française, la Région wallonne ne fournit pas de documentation sur l'évaluation des hauts fonctionnaires. Aucune brochure de présentation ni de guide pratique n'existe. En se rapportant aux différents textes légaux, nulle mention n'est faite de la performance des agents comme objectif des évaluations. Il faut dès lors retourner dans la Déclaration de politique régionale de 2004 pour cibler les ambitions des dispositifs mis en place pour les hauts fonctionnaires. Il est énoncé que « le fonctionnement et la performance des administrations doivent être évalués au moyen de tableaux de bord et d'indicateurs de performance, notamment dans le cadre des lettres de missions » (Gouvernement wallon, 2004, p. 127). Dans la suite de notre article, nous verrons si cette volonté a été concrétisée par les réglementations mises en application actuellement.

Comme mentionné supra, il convient de distinguer au SPW les fonctionnaires généraux regroupant le Secrétaire général (A1), les Directeurs généraux (A2) et les Inspecteurs généraux (A3) (art. 7), des mandataires limités au Secrétaire général (A1) et aux Directeurs généraux (A2) (art. 339). Ces derniers sont évalués par un collège composé du Ministre de la Fonction publique ou de son délégué, du ou des Ministres fonctionnels concernés ou de leur délégué, du ou des supérieurs hiérarchiques

---

<sup>19</sup> *Moniteur belge*, 31.12.03

<sup>20</sup> Le code a fait l'objet de 17 modifications par Arrêté du Gouvernement wallon entre le 18 décembre 2003 et le 30 avril 2008

<sup>21</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 31 août 2006 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la Fonction publique wallonne en ce qui concerne les fonctionnaires généraux, *Moniteur belge*, 15.09.2006

éventuels du fonctionnaire général évalué (art. 334). Depuis l'arrêté du 31 août 2006, les fonctions d'Inspecteurs généraux ne sont plus attribuées par mandat « au profit d'une désignation par promotion interne révocable »<sup>22</sup>. Ils restent, malgré tout, fonctionnaires généraux et, à ce titre, sont évalués par un collègue semblable à celui des mandataires.

A l'instar de la Communauté française, la première étape de l'évaluation des hauts fonctionnaires titulaires d'un poste à mandat précède la désignation du mandataire et consiste en la rédaction de la lettre de mission pour le poste à pourvoir. Celle-ci comprend, entre autres, les objectifs politiques à atteindre, les moyens budgétaires et RH attribués et les délégations de pouvoirs (art. 342). Sur base de cette lettre de mission, le mandataire désigné pour cinq ans élabore un plan opérationnel (art. 346). Ce dernier doit notamment comprendre la mise en œuvre de prestations destinées à répondre aux objectifs de la lettre de mission et la répartition des moyens budgétaires et RH nécessaires à cette mise en œuvre. Tel que le conçoit le Code de la Fonction publique, l'évaluation des hauts fonctionnaires est ponctuelle et a lieu à mi-mandat et à l'issue de celui-ci. « Elle porte sur le niveau de réalisation des objectifs et sur les prestations concrètes résultant des objectifs stratégiques et opérationnels qui répondent à la lettre de mission et au plan opérationnel. » (art. 356). Le collègue d'évaluation attribue ensuite une mention à l'évalué selon le degré d'atteinte des objectifs. Celle-ci peut être « favorable », « réservée » ou « défavorable » (art. 358). Concernant l'évaluation des Inspecteurs généraux, celle-ci est basée sur le contrat d'objectifs passé entre le fonctionnaire général et son supérieur hiérarchique (art. 363). Ce contrat s'inscrit dans le plan opérationnel du supérieur. L'évaluation porte sur la réalisation des objectifs du contrat susmentionné mais également sur des éléments propres à l'évaluation des cadres et des collaborateurs décrite ci-après.

Les conséquences de l'évaluation des mandataires diffèrent si l'évaluation a lieu à mi-mandat ou en fin de mandat. Elles dépendent également de la mention octroyée. En cours de mandat, la mention obtenue ne peut être que « favorable » ou « réservée ». La première permet au fonctionnaire de poursuivre son mandat, la seconde engendre une deuxième évaluation dans les neuf à douze mois qui suivent et conduit à l'attribution d'une mention « favorable » ou « défavorable »<sup>23</sup> (art. 359). En fin de mandat, si le mandataire est évalué favorablement il peut être reconduit dans ce mandat (art. 342). Si ce n'est pas le cas, des compensations sont prévues (art. 360). L'évaluation « réservée » ne donne pas droit au haut fonctionnaire de concourir à un mandat d'un rang équivalent ou supérieur durant cinq ans. La mention « défavorable » l'empêche, quant à elle, de postuler à tout mandat pour une période de cinq ans. Concernant les conséquences de l'évaluation des Inspecteurs généraux, la réglementation opère une distinction. D'une part, elle évoque leur évaluation en fin de période probatoire, soit deux ans après l'attribution de leur emploi. Si cette évaluation est « défavorable », « l'agent muté retrouve son emploi précédent, l'agent promu est rétrogradé à son grade antérieur et l'agent intégré est licencié » (art. 365).

---

<sup>22</sup> Rapport au gouvernement wallon de l'Arrêté au Gouvernement Wallon du 31.08.2006, *Moniteur belge*, 15.09.2006

<sup>23</sup> Le Code reste muet sur les suites de cette mention défavorable.

D'autre part, le Code de la Fonction publique précise que hors période probatoire, deux évaluations successives entraînent la rétrogradation de l'agent (art. 367).

### Tableau récapitulatif pour les hauts fonctionnaires

Après avoir examiné les processus d'évaluation relatifs aux hauts fonctionnaires, nous présentons les caractéristiques clés des dispositifs dans un tableau récapitulatif.

	SPF	MCF	SPW
<b>Mention de la notion de performance</b>	oui	non	non
<b>Qui est concerné ?</b>	N à N-1 sauf exception Président du Comité de direction (N) et Directeur général ou d'encadrement (N-1)	N à N-3 Secrétaire général (rang 17), Administrateur général (rang 16+), Directeur général (rang 16) et Directeur général adjoint (rang 15)	N à N-1: sous mandat: Secrétaire général (A1) et Directeur général (A2) N-2: sans mandat: Inspecteur général (A3)
<b>Durée du mandat</b>	6 ans	5 ans	5 ans
<b>Qui évalue ?</b>	n+1 et n+2 (sauf président)	Commission d'évaluation: (ministre(s)+ éventuellement Secrétaire général et Administrateur général)	Collège d'évaluation (tous les supérieurs hiérarchiques + ministre(s))
<b>Base de l'évaluation</b>	Plan de management	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lettre de mission</li> <li>▪ Plan opérationnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lettre de mission</li> <li>▪ Plan opérationnel</li> <li>▪ Contrat d'objectifs (N-2)</li> </ul>
<b>Mentions et conséquences possibles (évaluation finale)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ « très bon » → peut renouveler son mandat sans repasser par une procédure de sélection</li> <li>▪ « satisfaisant » → permet de postuler à sa propre succession</li> <li>▪ « insuffisant » → interdiction de concourir à sa propre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ « très favorable » → reconduction du top manager</li> <li>▪ « favorable » → permet de postuler à sa propre succession</li> <li>▪ « réservé » → impossibilité pendant cinq ans d'être mandaté pour le même poste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ « favorable » → reconduction dans le mandat</li> <li>▪ « réservée » → impossibilité pendant cinq ans d'être mandaté pour autre mandat de niveau égal ou supérieur</li> <li>▪ « défavorable » → impossibilité pendant</li> </ul>

	succession	▪ « défavorable » → impossibilité pendant cinq ans d'être mandaté pour autre mandat de niveau égal ou supérieur	cinq ans d'être mandaté pour tout autre mandat
--	------------	---	--

## 4.2. L'évaluation des cadres et des collaborateurs

Instauré dès 1939 et abandonné quelque cinquante ans plus tard, le *signalement* représente le premier dispositif dédié à l'évaluation des agents de l'administration belge. Loin de constituer une pratique nouvelle donc, l'appréciation des fonctionnaires connaît cependant un net regain d'intérêt depuis le début des années '90. Dans le cadre des diverses réformes entreprises afin de moderniser la gestion des affaires publiques, les administrations fédérales et fédérées ont délaissé le signalement pour développer un nouveau système d'évaluation des cadres et des collaborateurs qui leur est propre. Ces systèmes font l'objet de réglementations différentes dont les principaux points sont repris ci-dessous.

### 4.2.a. Au sein des SPF

Outre l'introduction d'une nouvelle culture de management, la réforme Copernic repose également sur l'adoption d'une nouvelle conception de la GRH. En partie inspiré des pratiques en vigueur dans le secteur privé, le nouveau système d'évaluation constitue l'un des piliers de cette conception. Désigné par la formule *cercles de développement*<sup>24</sup>, ce système s'applique à tous les fonctionnaires des SPF, à l'exception des titulaires d'une fonction de management.

Les cercles sont fondés par l'Arrêté royal du 2 août 2002 « instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux<sup>25</sup> ». Le terme *performance* est absent de la réglementation et de l'abondante littérature grise relatives aux cercles. Ni le rapport au Roi, ni les notes de politique générale<sup>26</sup>, ni les nombreux guides pratiques du SPF P&O<sup>27</sup> ne font usage du vocable *performance* pour présenter les cercles et la philosophie qui les sous-tend<sup>28</sup>. Néanmoins, plusieurs formules en lien direct avec la performance, telles *l'efficacité*, *l'efficience* et *l'atteinte des objectifs du SPF*, apparaissent de façon plus ou moins récurrente. Mais globalement, nous constatons que tant la réglementation que la littérature grise privilégient le *renforcement du dialogue*

<sup>24</sup> Ci-après dénommés les cercles.

<sup>25</sup> *Moniteur belge*, 13.08.2002.

<sup>26</sup> Les notes de politique générale relative à la Fonction publique des années 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009.

<sup>27</sup> Au nombre de 21, ces guides sont disponibles sur le site Internet Fedweb ( <http://www.fedweb.belgium.be/fr/>)

<sup>28</sup> Seul le site Internet Fedweb en fait mention lorsqu'il présente les cercles de développement comme « (...) un système de gestion des performances et des compétences, destiné à la fois au collaborateur, à l'équipe et à l'organisation » (<http://www.fedweb.belgium.be/fr/>).

*évalué/évaluateur, l'amélioration du fonctionnement de l'agent et le développement des compétences* comme objectifs des cercles.

Les cercles sont obligatoires pour tous les fonctionnaires effectivement en service, que ceux-ci soient statutaires ou contractuels (art. 1). Seule une série de personnes ne sont pas concernées par les cercles : les stagiaires et les titulaires d'une fonction de management<sup>29</sup>. A la différence de l'évaluation des top managers, le processus évaluatif n'est géré que par un seul évaluateur. Conformément à l'article 6, celui-ci « (...) est soit le titulaire de la fonction de management la plus proche des évalués soit un autre membre du personnel désigné par celui-ci et chef fonctionnel des évalués ». En d'autres termes, la possibilité de déléguer la responsabilité de l'appréciation au chef fonctionnel est clairement inscrite dans le statut. Ce dernier prévoit en outre une formation à l'évaluation, condition requise pour prétendre au titre d'évaluateur (art. 6).

Conformément à l'article 4, c'est « le comité de direction (qui) détermine pour chaque catégorie de membres du personnel si la période d'évaluation est d'un ou de deux ans ». Les cercles constituent un processus jalonné par différents entretiens menés entre l'évalué et son évaluateur. Le premier entretien, l'entretien de fonction, est obligatoire lors de la nomination à titre définitif, de l'engagement et de l'entrée dans une nouvelle fonction. L'objectif est de fixer la description de la fonction à exercer par le fonctionnaire (art. 10). Le deuxième entretien, l'entretien de planning, est également obligatoire (art. 11). Deux types d'objectifs peuvent être fixés au collaborateur : des objectifs de prestation, lesquels doivent cadrer avec les objectifs du SPF, et des objectifs de développement individuel. La fixation d'objectifs n'a pas de caractère obligatoire dans la mesure où c'est « (...) l'évaluateur (qui) détermine au moment de l'entretien de planning, sur base du contenu de la fonction de l'évalué, s'il est opportun de formuler des objectifs de prestation » (art. 12). Si le statut n'impose pas le recours à la formulation d'objectifs, ce n'est pas le cas de la littérature grise. Les guides pratiques du SPF P&O la présentent comme obligatoire ou vivement conseillée<sup>30</sup>. En outre, ceux-ci recommandent d'adopter la technique SMART<sup>31</sup> pour fixer les objectifs et d'associer ces derniers à des indicateurs de réussite. Ni les indicateurs ni la technique SMART n'apparaissent dans l'arrêté royal. Contrairement aux entretiens de fonction et de planning, l'entretien de fonctionnement n'a pas de caractère obligatoire. S'ils l'estiment nécessaire, l'évalué et son évaluateur sont libres de mener un ou plusieurs entretiens de fonctionnement au cours de la période d'évaluation. Peuvent y être abordés les problèmes relatifs au fonctionnement de l'évalué, les obstacles qui entravent la réalisation des objectifs, les perspectives de carrière de l'agent et les compétences à acquérir pour y arriver, etc. (art. 12). Le quatrième entretien, l'entretien d'évaluation, est obligatoire et boucle le

---

<sup>29</sup> Chacun fait l'objet d'une procédure d'évaluation particulière. A ces personnes s'ajoutent le personnel de la Sûreté de l'Etat et plusieurs catégories du personnel du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

<sup>30</sup> Cependant, contrairement au statut, les guides pratiques du SPF P&O n'ont pas force de loi.

<sup>31</sup> La technique SMART consiste à convenir, avec l'évalué, d'objectifs spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et déterminés dans le temps.

cycle. Selon l'article 15, il permet d'établir « un bilan de fonctionnement de l'évalué et de la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints ». Les critères sur la base desquels l'évaluation doit être réalisée sont au nombre de trois : *la description de fonction, les éléments complémentaires issus de l'entretien de planning, et le cas échéant, les objectifs de prestation et de développement individuel* (art. 13). En préparation à l'entretien d'évaluation, le fonctionnaire doit réaliser son auto-évaluation écrite (art. 14). L'entretien d'évaluation donne lieu à la rédaction du *rapport d'évaluation descriptive*, lequel ne comporte pas de mention finale, sauf dans les cas où l'évaluateur estime que le fonctionnaire mérite la mention « insuffisant » (art. 19).

Des conséquences négatives sont attachées à cette mention. Conformément à l'article 28, l'attribution d'une mention « insuffisant » suffit pour mettre fin au contrat de travail d'un fonctionnaire contractuel. Dans le cas d'un agent statutaire, si une seconde mention « insuffisant » est infligée dans les trois ans qui suivent l'attribution de la première mention « insuffisant », une proposition de licenciement est faite à l'autorité qui a le pouvoir de nomination (art. 21). Si l'arrêté royal prévoit des sanctions liées à l'évaluation, il ne prévoit pas de gratifications. De fait, aucune conséquence juridique positive n'est attachée aux cercles. Le rapport au Roi précise notamment qu'« (...) il n'est pas tenu compte du rapport d'évaluation pour la promotion ».

#### **4.2.b. Au sein du MCF**

Le système d'évaluation est fondé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 « portant le statut des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française<sup>32</sup> ». A l'instar des cercles de développement, ni l'arrêté, ni la littérature grise<sup>33</sup> ne font usage du vocable *performance* pour décrire le dispositif évaluatif et la philosophie qui le traverse. L'évaluation y est présentée comme un processus qui participe à « systématiser le dialogue entre niveaux hiérarchiques, (...) développer les compétences individuelles, évoluer vers un système de gestion par objectifs, inciter à réfléchir sur le fonctionnement des services, (...) » (MCF, 2003, p. 3). Ces objectifs recourent dans une large mesure ceux des cercles de développement. Au cours de la législature 2004-2009, une refonte du dispositif évaluatif a été envisagée par le cabinet du Ministre de la Fonction publique. Un des objectifs poursuivis était de professionnaliser l'évaluation pour qu'elle devienne « (...) un outil d'amélioration de la performance de nos services » (Eerdeken, 2004, p. 8). Un autre était de « (...) renforcer la motivation des agents les plus performants (...) » (ibidem, p. 9). Ce projet, qui met en évidence et valorise la performance, n'a pas toutefois abouti. Aussi, seul le dispositif en application est analysé dans les lignes qui suivent.

---

<sup>32</sup> *Moniteur belge*, 29.08.1996.

<sup>33</sup> *Déclaration de politique communautaire 1999 ; Accord de gouvernement 2004-2009 ; Note au Gouvernement de la Communauté française portant sur les orientations stratégiques du Ministre de la Fonction publique et des Sports, 2004 ; Le nouveau système d'évaluation des agents du Ministère de la Communauté française, Guide à l'usage des évaluateurs, 2003.*

Le dispositif évaluatif se compose de deux volets : l'évaluation fonctionnelle et l'évaluation statutaire. La première précède la seconde de quelques mois et la prépare en lui conférant une base objective. L'évaluation fonctionnelle s'appuie sur une interprétation de l'article 5 de l'arrêté susmentionné selon lequel il incombe aux fonctionnaires généraux et aux agents titulaires d'un grade de rang 12 « (...) de procéder périodiquement à une évaluation du fonctionnement des services dont ils ont la charge en y associant chacun des membres du personnel ». Pour ce faire, ils disposent de l'évaluation fonctionnelle, procédure informelle dans le sens où tant son existence que son contenu ne figurent pas dans le statut. Celle-ci n'est mentionnée et développée que dans la littérature grise. Dans son prolongement se tient l'évaluation statutaire, laquelle achève le processus évaluatif. Fondée par l'arrêté cité ci-dessus qui en décrit les différentes composantes, elle est la seule à posséder une existence formelle, et ce faisant à s'accompagner de conséquences sur la carrière des agents.

Ce dispositif évaluatif s'applique à tous les fonctionnaires du MCF<sup>34</sup>. Cependant, alors que les agents statutaires participent tant à l'évaluation fonctionnelle que statutaire, les fonctionnaires contractuels ne sont soumis qu'à l'évaluation fonctionnelle. Cette dernière est gérée par un seul évaluateur, lequel est le chef fonctionnel de l'évalué. S'il est contractuel, le chef fonctionnel est assisté par le supérieur hiérarchique immédiat de l'évalué<sup>35</sup>. L'évaluation statutaire est pour sa part gérée par deux évaluateurs : le supérieur hiérarchique immédiat et le supérieur hiérarchique immédiat de rang 12 au moins (art. 88). Contrairement aux cercles de développement, l'évaluation statutaire ne peut donc être menée que par des agents statutaires.

Conformément à l'article 87, l'agent « (...) est avisé de son évaluation (...) au moins une fois tous les deux ans (...) ». Le processus évaluatif débute avec l'évaluation fonctionnelle qui se compose de deux entretiens. Le premier entretien, l'entretien de fonction, permet au chef fonctionnel de communiquer ses attentes à l'évalué, d'identifier les points à améliorer dans le chef de ce dernier pour qu'il puisse les satisfaire, et de concevoir un plan d'action pour y parvenir. Ce travail s'effectue notamment sur la base de la description de fonction. Il est à noter que dans le cadre du MCF, la notion d'*attentes* est largement préférée à celle d'*objectifs*. En outre, la construction d'indicateurs de réussite n'est évoquée nulle part. Le second entretien, l'entretien de fonctionnement, permet de procéder à un bilan intermédiaire et, si nécessaire, de réorienter les actions envisagées. Multipliable et moins formalisé, cet entretien vise à inscrire l'évaluation dans le quotidien professionnel. Plusieurs mois après le dernier entretien de fonctionnement se tient l'évaluation statutaire. Cette dernière se compose d'un entretien (art. 87), l'entretien d'évaluation. Un ultime bilan de l'activité de l'agent y est réalisé sur la base des critères fixés dans le rapport d'évaluation réglementaire. Ils apparaissent sous forme de questions : *l'agent donne-t-il satisfaction dans la qualité de son travail ? Dans la quantité de son travail ? Dans son*

---

<sup>34</sup> A l'exception des stagiaires et des titulaires d'un poste à mandat, lesquels font chacun l'objet d'une procédure d'évaluation particulière.

<sup>35</sup> L'appellation "supérieur hiérarchique" désigne toujours un agent statutaire.



*attitude ? Dans ses relations avec ses supérieurs hiérarchiques ? Dans ses relations avec ses collègues ? Des faits particuliers ont-ils été constatés ? L'évaluation statutaire s'achève par l'attribution d'une mention à l'agent, laquelle peut être « favorable », « réservée » ou « défavorable ».*

Des sanctions sont attachées à la mention « défavorable ». D'une part, une première appréciation « défavorable » engendre, pour le titulaire d'un grade de promotion, la rétrogradation à l'échelle de traitement immédiatement inférieure (art. 91). Pour le titulaire d'un grade de recrutement, celle-ci entraîne la perte, dans le décompte de son ancienneté de niveau, des périodes durant lesquelles il a été évalué défavorablement (art. 92). Comme la mention « réservée », elle empêche également l'agent d'être promu ou désigné dans des fonctions supérieures. D'autre part, deux appréciations « défavorable » successives consacrent l'inaptitude professionnelle de l'agent, ce qui entraîne la cessation de fonction (art. 93). En revanche, l'arrêté ne prévoit aucune gratification liée aux résultats de l'évaluation.

#### **4.2.c. Au sein du SPW**

Le dispositif évaluatif est fondé par l'arrêté du Gouvernement wallon « portant le code de la Fonction publique <sup>36</sup>». A l'instar des cercles (SPF) et de l'évaluation statutaire (MCF) examinés ci-dessus, ni la réglementation, ni la littérature grise<sup>37</sup> n'utilisent le mot *performance* pour présenter ce dernier et les objectifs qu'il poursuit. Seul le site Internet du SPW mentionne que l'une des missions de la Direction Ressources humaines est de veiller « (...) à une application uniforme et cohérente de la politique d'évaluation des performances »<sup>38</sup>. A tout le moins, cette déclaration laisse supposer que le dispositif entend apprécier, entre autres choses, les performances des agents. Les lignes qui suivent examinent notamment si le système a été pensé et construit à cette fin.

Ce dispositif évaluatif ne s'applique qu'aux agents statutaires du SPW, du rang A4<sup>39</sup> jusqu'à la base. Les fonctionnaires contractuels sont soumis à un autre système d'évaluation<sup>40</sup>. Dans la mesure où les deux systèmes s'appuient sur la même philosophie et présentent de très nombreuses similitudes, celui appliqué aux contractuels ne sera évoqué que dans les cas où il diverge de l'évaluation des

---

<sup>36</sup> *Moniteur belge*, 31.12.2003, p. 62476. Notre analyse se fonde sur la version coordonnée du 18.05.2008.

<sup>37</sup> Elle se compose de cinq documents : 1°/ *Présentation du cadre réglementaire*, Direction de la Formation du Personnel, SPW, 2008 ; 2°/ *Vade-mecum de l'évaluation*, Direction de la Formation du Personnel, SPW, 2007 ; 3°/ *Annexe 1 à la note du Gouvernement wallon du 9 février 2006. Avis du collège concernant la méthodologie de l'évaluation* ; 4°/ *Annexe 2 à la note du Gouvernement wallon du 9 février 2006, Commentaire de la méthodologie présentée par les fonctionnaires dirigeants* ; 5°/ *Fixation d'objectifs et évaluation, syllabus* communiqué lors de la formation des supérieurs hiérarchiques à l'évaluation, SPW, 2008.

<sup>38</sup> Site Internet du SPW : <http://www.spw.wallonie.be>.

<sup>39</sup> Le rang A4 correspond au grade de Directeur, de Conseiller ou de Directeur scientifique.

<sup>40</sup> Régi par l'article 12 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 « relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative du personnel contractuel », *Moniteur belge*, 31.12.2003, p. 62415.

statutaires. Le processus évaluatif est géré par un ou plusieurs évaluateurs selon les cas. Les agents de rang A4 sont évalués par le comité stratégique (art. 146), lequel est composé des fonctionnaires généraux de la Direction générale concernée (art. 163). Les agents de rang A5 et A6<sup>41</sup> sont évalués par le supérieur hiérarchique de rang A4. Les agents des niveaux 2+, 2 et 3 sont évalués par le supérieur hiérarchique de rang A5 ou A6 au moins (art. 146). Les fonctionnaires contractuels sont quant à eux évalués par le supérieur hiérarchique de rang A4 au moins<sup>42</sup>. Dans tous les cas, les évaluateurs sont donc des agents statutaires, ce qui n'est pas le cas dans les SPF. En outre, ils doivent être titulaires d'une évaluation « favorable », sans quoi ils ne peuvent pas apprécier leurs collaborateurs (art. 146).

L'évaluation est attribuée tous les deux ans, entre le 15 septembre et le 15 décembre (art. 146). Trois entretiens composent le processus évaluatif. Ce dernier débute avec l'entretien de planification, lequel est obligatoire pour tous, statutaires (art. 141 et 145) et contractuels (art. 12) confondus. Des objectifs de prestation (participation de l'agent à l'atteinte des objectifs du service) et de développement (acquisition de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être) sont fixés à l'agent. Contrairement aux SPF, le recours à la fixation d'objectifs est présenté comme obligatoire (art. 141). Par ailleurs, l'arrêté précise que ces objectifs doivent être formulés « de manière spécifique, mesurable et doivent être axés sur les résultats et inscrits dans le temps » (art. 141). Le second entretien, l'entretien de fonctionnement, est facultatif pour les agents statutaires. Absent de la réglementation relative à leur évaluation, il a été instauré par la *méthodologie de l'évaluation* approuvée par le Gouvernement (art. 142), laquelle encourage vivement son utilisation. A chaque fois que c'est nécessaire, celui-ci permet aux acteurs de l'évaluation « d'une part, de repréciser les attentes et, d'autre part, d'exposer les problèmes rencontrés ». Le troisième et dernier entretien, l'entretien d'évaluation, est obligatoire et clôture le cycle. Conformément à l'article 141, l'évaluation repose sur différents critères parmi lesquels figurent la participation de l'agent à l'atteinte des objectifs du service (objectifs de prestation), l'atteinte des objectifs personnels (objectifs de développement), tous les éléments relatifs à sa manière de servir dont ses efforts de formation, etc. Ce dernier entretien débouche sur la rédaction du *bulletin d'évaluation* et l'attribution d'une mention, laquelle peut être « favorable », « réservée » ou « défavorable ». L'entretien d'évaluation n'apparaît pas dans la réglementation relative aux contractuels. Leur processus évaluatif s'achève avec l'entretien de fonctionnement. Obligatoire dans leur cas, celui-ci se tient au plus tard dans les deux années qui suivent l'entretien de planification. Aucune mention n'est prévue les concernant.

Des sanctions sont attachées à une mauvaise évaluation. Celles-ci ne valent toutefois que pour les agents statutaires dans la mesure où le dispositif évaluatif appliqué aux contractuels ne s'accompagne pas de conséquences juridiques. L'attribution des mentions « réservée » et « défavorable » empêche l'agent de faire valoir ses titres à la

---

<sup>41</sup> Le rang A5 correspond au grade de Premier attaché. Le rang A6 correspond au grade d'Attaché ou d'Attaché scientifique.

<sup>42</sup> Dans les services extérieurs[0] ils sont appréciés par le supérieur hiérarchique de rang A5 ou A6 au moins (art. 12).

promotion (art. 52, 56, 59 et 65) et d'être désigné dans des fonctions supérieures (art. 65). Deux mentions « défavorable » infligées successivement peuvent conduire au licenciement pour inaptitude professionnelle (art. 152). A la différence du MCF, la première mention « défavorable » n'a pas d'impact sur le traitement de l'agent ou le décompte de son ancienneté. Par contre, à l'instar des SPF et du MCF, aucune gratification n'est liée à l'appréciation favorable au SPW.

## Cadres et des collaborateurs

Après avoir examiné les processus d'évaluation relatifs aux cadres et collaborateurs, nous présentons les caractéristiques clés des dispositifs dans un tableau récapitulatif.

	SPF	MCF	SPW
<b>Mention explicite de la notion de performance comme orientation du processus</b>	Non, mais expressions apparentées : <i>efficacité, efficience et atteinte des objectifs du SPF</i>	Non	Non
<b>Éléments du dispositif évaluatif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entretien de fonction (facultatif sauf si nouvelle fonction)</li> <li>▪ Entretien de planning</li> <li>▪ Entretien(s) de fonctionnement (facultatif)</li> <li>▪ Entretien d'évaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Évaluation fonctionnelle (pour tous) <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Entretien de fonction</li> <li>➢ Entretien(s) de fonctionnement</li> </ul> </li> <li>▪ Évaluation statutaire (pour statutaires) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Entretien d'évaluation</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entretien de planification (pour tous)</li> <li>▪ Entretien(s) de fonctionnement (obligatoire pour contractuels)</li> <li>▪ Entretien d'évaluation (pas pour contractuels)</li> </ul>
<b>Qui est concerné ?</b>	Tous les fonctionnaires, statutaires et contractuels	Tous les fonctionnaires. Les contractuels ne sont concernés que par l'évaluation fonctionnelle.	Tous les fonctionnaires. Les contractuels ne sont concernés que par une partie du processus.
<b>Fréquence de l'évaluation</b>	Tous les ans ou tous les deux ans.	Tous les deux ans	Tous les deux ans (entre le 15/09 et le 15/12)
<b>Qui évalue ?</b>	Le n+1 ou le chef fonctionnel de l'évalué.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le n+1 et le n+2 statutaires pour l'évaluation statutaire</li> <li>▪ Le n+1 pour l'évaluation fonctionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le n+1 ou le n+2</li> <li>▪ Exception : les agents A4 évalués par le comité stratégique</li> </ul>
<b>Critères de l'évaluation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Description de fonction</li> <li>▪ Éléments complémentaires issus de l'entretien de planning</li> <li>▪ Objectifs de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Attentes/objectifs</li> <li>▪ Quantité et qualité du travail</li> <li>▪ Attitudes, relations avec les supérieurs hiérarchiques et les collègues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manière de servir</li> <li>▪ Objectifs de prestation</li> <li>▪ Objectifs de développement individuel</li> </ul>

	prestation éventuels ▪ Objectifs de développement individuel éventuels		
<b>Mentions et conséquences possibles (évaluation finale)</b>	▪ « insuffisant » → licenciement pour les contractuels ; ▪ Possibilité de licenciement si deux "insuffisant" en 3 ans pour les statutaires	▪ « favorable » → pas de conséquence ▪ « réservée » → impossibilité d'être promu ▪ « défavorable » → dégradation ou perte barémique ▪ Licenciement éventuel si deux "défavorable" successifs	▪ « favorable » → pas de conséquence ▪ « réservée » → impossibilité d'être promu ▪ « défavorable » → impossibilité d'être promu ; ▪ Licenciement éventuel si deux "défavorable" successifs

## **5. Analyse des dispositifs évaluatifs : les quatre conditions**

Comme nous l'avons conçue, la logique de performance des dispositifs évaluatifs s'appréhende à travers deux axes. *Primo*, ces dispositifs impliquent un processus de mesure de la performance des fonctionnaires. Cette mesure nécessite l'utilisation d'un système d'évaluation des résultats et des comportements adoptés par les fonctionnaires, qui passe par la fixation d'objectifs et le recours aux indicateurs de réussite pour apprécier leur atteinte. *Secundo*, l'évaluation doit s'inscrire dans un système de performance individuelle. Ce dernier requiert trois conditions, à savoir la condition de collectivité, la condition de cascade et la condition d'impact.

L'orientation performance des instruments d'évaluation est étudiée par niveau de pouvoir. Pour chaque entité administrative, les deux axes de notre analyse font l'objet de deux chapitres distincts au sein desquels tant l'évaluation des hauts fonctionnaires que celle des cadres et des collaborateurs sont examinées.

### **5.1. Les SPF**

#### **5.1.a. Mesure de la performance**

Deux enseignements peuvent être tirés quant au contenu de l'évaluation des top managers. D'une part, nous sommes en présence d'une logique de résultats puisque cette évaluation se base sur la réalisation d'objectifs de prestation définis au préalable. Ce critère contribue à l'efficacité, élément constitutif de la performance. D'autre part, une forme de mérite est également présente dans le sens où l'évaluation prend en considération les efforts consentis pour développer les compétences. A contrario, les efforts déployés en vue d'atteindre les objectifs de prestation ne sont pas pris en compte. Ce faisant, l'évaluation porte à la fois sur les résultats au travail et sur le mérite pour développer les potentialités des hauts fonctionnaires. Le recours aux indicateurs n'est pas prévu par les textes légaux. En cela, ils s'éloignent – en théorie du moins – du management de la performance.

Dans les faits, il s'avère que la rédaction des plans et la fixation d'objectifs constituent une pratique généralisée. Si le plan de management constitue un outil au service de l'orientation performance de l'évaluation, il est des cas où cet objectif n'est pas rencontré. Il arrive que certains d'entre eux ne soient pas approuvés, hypothéquant ainsi toute base à l'évaluation. Bien qu'absents des réglementations, les indicateurs sont utilisés par beaucoup pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs. La pertinence relative de certains et enfin le niveau d'ambition disparate sont autant de remarques que nous pouvons formuler à leur égard. À l'inverse du système des mandats, les cercles de développement n'imposent pas la fixation d'objectifs aux collaborateurs. Quand ceux-ci sont définis, l'évaluation est non seulement orientée performance, mais vise également les potentialités des fonctionnaires. Quand il n'y a pas d'objectifs, l'évaluation se base principalement sur la description de fonction, laquelle ne peut être comparée à un contrat d'objectifs. Dans ce cas, les cercles s'éloignent de la mesure de la performance. Le recours aux indicateurs n'est quant à lui préconisé que dans les guides pratiques du SPF P&O.

Dans les faits, la fixation d'objectifs est fréquemment utilisée lors de l'évaluation des cadres moyens et inférieurs. L'adoption d'indicateurs n'est alors pas exclue. Pour l'évaluation des collaborateurs de ces derniers, la fixation d'objectifs et d'indicateurs apparaît plus rare.

### 5.1.b. L'évaluation inscrite dans un système

Au sein des divers SPF, tous les hauts fonctionnaires<sup>43</sup> sont évalués selon la même procédure. Pour tous les autres niveaux hiérarchiques, tant les agents statutaires que les fonctionnaires contractuels sont soumis aux cercles de développement. La condition de collectivité semble dès lors satisfaite. Cependant, si les statutaires et les contractuels sont évalués selon la même procédure, il est à noter que le licenciement survient plus rapidement et plus facilement pour les seconds, ce qui fragilise ladite condition.

L'effet cascade apparaît clairement dans les objectifs des top managers puisque leur plan de management doit contenir des éléments du plan de management de leur supérieur hiérarchique. Cet effet cascade n'est pas seulement administratif mais également politique dans le sens où les hauts fonctionnaires doivent décliner les objectifs des ministres fonctionnellement compétents dans les leurs. Le lien entre les plans de management et les objectifs fixés aux cadres et collaborateurs n'apparaît pas de façon explicite dans la réglementation. Cette dernière stipule seulement que les éventuels objectifs fixés aux collaborateurs doivent cadrer avec ceux du SPF concerné. Toutefois, il est à remarquer que les objectifs des mandataires et ceux de leurs agents se rencontrent généralement étant entendu que ceux des premiers se confondent largement avec les missions de leur ministère. Nous remarquons également qu'il n'existe pas de lien temporel entre l'évaluation des mandataires et celle des collaborateurs. En effet, les cercles de développement étant régis par leur propre périodicité, la fixation des objectifs aux cadres et collaborateurs ne doit pas suivre la rédaction du plan de management.

En pratique, la collaboration dans la fixation d'objectifs entre mandataires d'un même SPF apparaît souvent comme une réalité. La collaboration entre ministres et top managers est, quant à elle, plus restreinte, ce qui rend la déclinaison d'objectifs davantage administrative que politique. Les objectifs fixés aux cadres moyens et inférieurs sont en droite ligne avec ceux des mandataires. En cela, les cercles sont envisagés comme un prolongement des plans de management. L'effet cascade est donc respecté. Cela semble être nettement moins le cas pour les fonctionnaires des niveaux hiérarchiques inférieurs.

Le système des mandats ne prévoit pas de gratifications telles que les promotions, les primes ponctuelles ou l'avancement barémique. Seul le renouvellement possible du mandataire représente une conséquence positive de l'évaluation. Inversement, seule

---

<sup>43</sup> Seul le Président du SPF Chancellerie et Services généraux connaît un système de mandat particulier. En effet, celui-ci est désigné par le Premier Ministre nouvellement élu, est évalué tous les deux ans et achève son mandat dès l'entrée en fonction d'un nouveau Premier Ministre.

l'impossibilité de reconduction du haut fonctionnaire est prévue comme sanction. En théorie donc, s'il existe des impacts à l'évaluation des top managers, ceux-ci sont peu nombreux. Ils se répercutent sur d'autres fonctions RH étant entendu que selon la mention octroyée, le SPF se verra ou non contraint d'organiser un recrutement.

À titre d'exemple, les huit Présidents de Comité de direction ayant été évalués au terme de leur mandat ont tous obtenu la mention « très bon ». Toutefois, certains d'entre eux n'ont pas été renouvelés à la suite de décisions politiques. Dès lors, en pratique, il nous faut souligner l'octroi systématique de la meilleure mention et l'absence de lien entre celle-ci et la gratification prévue. De cette observation, nous sommes en droit de douter du respect de la condition d'impact, et ce faisant de l'orientation performance du régime des mandats.

Déploré par beaucoup, les cercles de développement s'avèrent dénués de tout impact positif formel sur l'agent et sa carrière dans la mesure où aucune gratification n'est attachée aux résultats de l'évaluation. La législation réaffirme par contre le principe de sanction puisque deux évaluations négatives mènent à une proposition de licenciement. Cependant, l'examen des pratiques révèle que celui-ci reste exceptionnel. Selon l'OCDE (2008, p. 123), « (...) il ne semble pas y avoir eu de cas de renvoi pour mauvaise performance depuis 2002, et seulement six évaluations négatives ont été émises [...]»<sup>44</sup>. L'ensemble de nos répondants partage ce constat. Jusqu'à ce jour, les cercles n'ont pas été utilisés pour sanctionner la sous-performance chronique et/ou volontaire. Divers facteurs concourent à cette situation. D'une part, la mention « insuffisant » étant la seule qui existe, les agents lui attachent une connotation extrêmement négative. D'autre part, la complexité et la lenteur des procédures de recours découragent souvent les évaluateurs à en faire usage. Enfin, s'ils parviennent à muter ou licencier un agent, ils ne sont pas assurés d'obtenir un remplaçant. Le licenciement ne représente pas la seule conséquence possible des cercles. Les objectifs de développement individuel requièrent notamment le suivi de formations certifiées, lesquelles donnent lieu à une prime individuelle en cas de réussite. Largement usitées, ces formations ne présentent parfois aucun lien avec les tâches quotidiennes de l'agent. Confondues par certains avec des gratifications, les primes valorisent les potentialités de l'agent et leur développement. De ce qui précède, nous pouvons affirmer que la condition d'impact, requise dans un système d'évaluation axée sur la performance, n'est pas satisfaite.

### 5.1.c. Conclusion

De la réglementation et des pratiques fédérales, nous pouvons conclure que si l'évaluation des top managers mesure la performance, il est encore trop tôt pour parler d'une logique de performance à part entière. En effet, bien que basée sur la fixation d'objectifs et la construction d'indicateurs, l'évaluation n'est pas assortie d'impacts réels notamment à cause d'interventions politiques. De plus, une discontinuité est à déplorer entre la sphère politique et la sphère administrative. Si les responsables politiques soulignent dans différents documents leur volonté de

---

<sup>44</sup> Ces chiffres concernent les agents statutaires des quatorze SPF. Ceux relatifs à leurs collègues contractuels sont tout aussi éloquents.

soumettre la haute administration à une logique de performance, force est de constater qu'ils éprouvent des difficultés à agir en conséquence. Quant aux cercles de développement, ceux-ci ambitionnent dans une moindre mesure la logique de performance. C'est la logique de compétence – et dès lors de potentialité – qui a été privilégiée au détriment de celle-ci. Cette option s'est traduite dans les textes et se révèle dans la pratique. La fixation facultative d'objectifs et d'indicateurs ainsi que l'absence d'impacts sont autant d'entraves à l'orientation performance de l'évaluation. À l'inverse, les formations certifiées, et les primes qui y sont liées encouragent le développement des compétences sans nécessairement exiger leur mise en œuvre.

## 5.2. Le MCF

### 5.2.a. Mesure de la performance

Il est prévu d'évaluer les hauts fonctionnaires en fonction de leurs résultats (réalisation des missions et des objectifs contenus dans la lettre de mission et dans le plan opérationnel) et de leurs comportements (esprit d'initiative et esprit d'innovation). C'est donc la mesure de la performance qui est visée ici bien que celle-ci soit absente des ambitions des dispositifs. La réglementation ne spécifie toutefois pas si cette mesure doit s'effectuer à l'aide d'indicateurs.

Dans la pratique, il nous faut avant tout signaler que les premiers mandats, tels que définis dans l'Arrêté du 1er décembre 2006, n'ont été octroyés qu'à partir du mois d'août 2008. L'évaluation prenant place tous les deux ans, nulle observation ne peut être faite à l'heure actuelle. Cependant, les lettres de mission du gouvernement et les plans opérationnels des mandataires ont d'ores et déjà été rédigés. Les premières sont extrêmement larges et généralistes. D'une lettre de mission à l'autre et quel que soit le rang hiérarchique envisagé, les lettres, à deux ou trois objectifs près, sont invariablement identiques. De l'avis de nos répondants, les lettres de mission, bien que présentées comme un des fondements du régime de mandat, ne constituent absolument pas un outil de management. Les plans opérationnels, quant à eux, semblent plus détaillés et renferment nombre d'objectifs précis dont certains sont associés à des indicateurs.

Au regard du bulletin d'évaluation, l'appréciation des cadres et des collaborateurs apparaît essentiellement axée sur les résultats au travail (*qualité et quantité des prestations*) et sur les comportements adoptés (*attitude de l'agent, relations avec ses supérieurs hiérarchiques et avec ses collègues*). En cela, elle ambitionne la mesure de la performance. Toutefois, en comparaison avec les cercles de développement, le volet dédié aux comportements de l'agent occupe ici une place importante. Le sixième et dernier critère se rapporte à des faits particuliers qui auraient été constatés. Nulle indication n'est fournie sur la nature de ces faits. Aussi les évaluateurs peuvent y mentionner des faits relatifs aux résultats, aux comportements ou encore aux efforts déployés par l'agent. Dans ce dernier cas, l'appréciation concerne également le mérite de l'agent. Si des objectifs de prestation sont généralement fixés aux fonctionnaires, tous les évaluateurs interrogés s'accordent à dire que les indicateurs ne sont pas utilisés, ou de façon très marginale.



### 5.2.b. L'évaluation inscrite dans un système

Comparativement aux SPF, le MCF compte davantage de rangs hiérarchiques placés sous mandat. Toute proportion gardée, nous pouvons nous étonner qu'un niveau de pouvoir comportant douze fois moins de fonctionnaires<sup>45</sup> nécessite davantage de rangs hiérarchiques à placer sous mandat et donc à responsabiliser. Au sein de ces rangs, deux éléments rompent la logique du système d'évaluation de la haute administration et constituent une discontinuité importante dans son champ d'application. D'une part, certains hauts fonctionnaires ont bénéficié d'un mandat transitoire, leur évitant ainsi la procédure de sélection propre au régime et leur permettant après dix-huit mois de recevoir un nouveau mandat de cinq ans<sup>46</sup> suite à une évaluation dont les critères ne sont pas définis. D'autre part, lors de l'introduction des mandats pour les postes de Secrétaire général, Administrateur général, Directeur général et Directeur général adjoint, il a été créé un poste de Directeur général adjoint expert. De même rang que le DGA, cette nouvelle fonction n'est néanmoins pas soumise au régime des mandats. Dès lors, bien qu'appartenant à la catégorie des fonctionnaires généraux, ces experts ne sont pas évalués comme les mandataires.

Concernant les cadres et les collaborateurs, nous constatons que tous sont soumis à une évaluation. La généralisation de l'évaluation constitue une avancée dans le sens où avant 1996, seuls les agents statutaires voyaient leur travail apprécié. Cependant, bien que les procédures appliquées aux contractuels soient moins formalisées, les sanctions qui y sont attachées sont à la fois plus faciles et plus rapides à prendre. Si cette différenciation est compréhensible dans le cadre d'une Fonction publique de carrière, elle engendre néanmoins des difficultés importantes dans la gestion des ressources humaines en général, et plus particulièrement dans la gestion des équipes. De ces observations, nous pouvons déduire que l'évaluation au sein du MCF, si elle est applicable à tous, présente des disparités importantes selon les fonctionnaires, ce qui nous éloigne de la condition de collectivité.

La déclinaison des objectifs stratégiques dans les niveaux hiérarchiques inférieurs nous semble moindre qu'au sein des SPF. Nous dressons ce constat de par l'implication limitée du supérieur hiérarchique du mandataire dans les dispositions relatives à l'évaluation. En effet, le supérieur n'intervient pas dans la rédaction de la lettre de mission du mandataire. Ce dernier voit donc ses objectifs fixés par le politique. Ensuite, alors qu'il est le premier évaluateur au fédéral, le supérieur évalue le mandataire qui lui est hiérarchiquement inférieur en collaboration avec différents membres du gouvernement. En outre, les canaux tels que les entretiens exploratoire et de fonctionnement renforçant, au fédéral, la collaboration le long de la ligne hiérarchique, ne se retrouvent pas en Communauté française. Dans la philosophie des dispositifs, nous avons par conséquent conclu à un effet cascade davantage politique qu'administratif. Pour certains de nos répondants, il s'agit bien d'une

---

<sup>45</sup> En équivalents temps plein

<sup>46</sup> Soumis intégralement au régime des mandats (lettre de mission, plan opérationnel, évaluation tous les deux ans)

volonté du gouvernement qui traduit la persistance de la mainmise du politique sur la haute administration.

Quant à la traduction des objectifs stratégiques et opérationnels des mandataires en objectifs individuels aux collaborateurs, elle n'était pas opérée jusqu'à ce jour. Et pour cause, avant la fin de l'année 2008, il n'existait pas de plans opérationnels à décliner. Dans ces conditions, les attentes fixées aux collaborateurs découlaient essentiellement des descriptions de fonction. Toutefois, tous les répondants ambitionnent à terme de définir les objectifs individuels sur la base des plans opérationnels. Certains insistent sur la difficulté de cet exercice et s'interrogent sur leur compétence à le faire adéquatement.

Les conséquences de l'évaluation des mandataires au MCF sont comparables à celles de leurs homologues fédéraux. En effet, à une nuance près, les gratifications et les sanctions ne concernent que le mandat, son renouvellement ou l'impossibilité de s'y représenter. Un impact à l'évaluation est donc bel et bien prévu. Néanmoins, étant donné l'implémentation récente des mandats, nous ne pouvons pas présumer de la mise en œuvre de ces conséquences ni surtout de l'attribution effective des mentions. Si les mentions « réservé » et « défavorable » n'étaient pas octroyées – comme dans notre exemple fédéral –, nous douterions de la fiabilité du système d'évaluation des mandataires et de son orientation performance.

Pour se prononcer sur la condition d'impact de l'évaluation des cadres et des collaborateurs, deux éléments doivent être mis en exergue. *Primo*, si aucune gratification n'est prévue, une évaluation positive est néanmoins requise pour être promu. Un lien est donc institué entre l'appréciation et l'évolution de la carrière. *Secundo*, différentes mentions peuvent être octroyées à l'issue de l'évaluation, lesquelles donnent lieu à un éventail de sanctions. En théorie du moins, la condition d'impact nous semble davantage satisfaite au MCF qu'au sein des SPF.

En pratique, le lien évoqué entre l'évaluation et la promotion ne semble pas suffisamment étroit. Les excellents résultats au travail ne sont pas souvent récompensés par des promotions, notamment en raison de leur relative rareté et du caractère politisé de certaines d'entre elles. Nos répondants déclarent que les mentions « réservée » et « défavorable » sont rarement infligées. Aussi, il est peu fait usage des sanctions. Les facteurs à l'origine de cette situation recourent dans une large mesure ceux exposés dans le cadre des cercles de développement. Dans les faits, les impacts à l'évaluation sont donc peu nombreux. La seule conséquence effective consiste à recourir aux formations si des lacunes en termes de compétences sont pointées lors du processus évaluatif.

### **5.2.c. Conclusion**

Nous ne disposons pas du recul nécessaire pour juger de l'orientation performance de l'évaluation des hauts fonctionnaires. Certes, l'ensemble du système des mandats a été adopté, mais seules les premières étapes de l'évaluation ont été franchies. Il en ressort que certains instruments tels que les plans opérationnels suivent bel et bien une logique de performance. Toutefois les discontinuités dans le champ d'application

de l'évaluation et l'influence du politique sur l'ensemble du processus constituent des freins importants à cette logique. Nous doutons que les dispositifs, tels que conçus aujourd'hui, puissent un jour s'y inscrire. À l'inverse du système des mandats, l'évaluation des cadres et des collaborateurs date de plus de dix ans. Aussi il n'est pas étonnant de constater une préoccupation moindre pour l'orientation performance du système. Aujourd'hui, la situation semble inchangée. En effet, si la fixation d'objectifs est pratiquée, les indicateurs ne sont nullement mobilisés. De plus, les conditions (collectivité, cascade et impact) requises pour inscrire l'évaluation dans une logique de performance ne sont pas satisfaites. Enfin et de manière générale, nous relevons l'absence de lien formel entre le système d'évaluation des mandataires et celui des cadres et des collaborateurs, issus de réformes différentes. Nous nous étonnons qu'aucune adaptation n'ait été apportée au dispositif évaluatif relatif aux cadres et collaborateurs suite à l'introduction du système des mandats.

### 5.3. Le SPW

#### 5.3.a. Mesure de la performance

Les critères d'évaluation des mandataires au SPW sont orientés résultat. En effet, il s'agit bien d'apprécier le niveau de réalisation des objectifs fixés par le Gouvernement et les prestations concrètes en vue de cette réalisation. Nulle mention n'est faite du recours à des indicateurs. Concernant l'évaluation des Inspecteurs généraux, fonctionnaires généraux mais non détenteurs d'un mandat, leur évaluation est fondée sur la réalisation d'objectifs contenus dans leur plan d'objectifs mais également sur des critères propres à l'évaluation des cadres et des collaborateurs détaillés ci-après.

Les premiers mandats sont apparus au SPW en 2003. Leurs titulaires n'ont pas été soumis à l'ensemble du régime des mandats. Ils n'ont notamment pas été évalués. À l'heure actuelle, les hauts fonctionnaires wallons ne sont donc qu'à leur premier round d'évaluation, bien qu'un deuxième cycle de mandats ait été lancé. À l'instar de la Communauté française, les lettres de mission et les plans opérationnels ont bien été rédigés depuis la fin de l'année 2008. Les premières, bien que restant encore assez vagues, semblent moins généralistes que celles présentées en Communauté française. En effet, les objectifs stratégiques ainsi que les missions spécifiques varient selon le poste à mandat concerné. Les plans opérationnels découlant des lettres contiennent bien les objectifs des mandataires. Ils sont accompagnés d'indicateurs.

L'appréciation des cadres et des collaborateurs se fonde sur trois catégories de critères. La première renvoie à la *manière de servir de l'agent*<sup>47</sup>, à la *qualité* et à la *quantité de son travail* ainsi qu'à ses *efforts de formation*. Cette première catégorie s'avère donc assez hétérogène puisqu'elle concerne à la fois les comportements, les

---

<sup>47</sup> Notamment *ses relations avec les autres agents, les autres services, les usagers, ses méthodes, sa ponctualité*, etc.

résultats et les potentialités du fonctionnaire. Par ailleurs, l'évaluation du mérite est également évoquée en ce qui concerne le développement des compétences. La deuxième catégorie de critères se rapporte à la *participation de l'agent à l'atteinte des objectifs du service*. L'analyse du *bulletin d'évaluation* révèle que cette catégorie ne renferme que des objectifs de prestation, lesquels doivent être définis de manière SMART. Celle-ci est donc résolument axée sur les résultats. La troisième et dernière catégorie de critères est consacrée à l'atteinte des objectifs personnels. Essentiellement centrée sur l'acquisition de *savoirs*, de *savoir-faire* et de *savoir-être*, cette catégorie concerne les potentialités du fonctionnaire. Au vu des divers critères retenus, les agents s'avèrent donc évalués tant en fonction de leurs performances que de leurs potentialités. Il est à noter une certaine redondance entre plusieurs critères issus de catégories différentes, ce qui alourdit cet exercice chronophage qu'est l'évaluation.

Nous ne disposons pas de recul sur la pratique évaluative au sein du SPW. Depuis l'adoption du Code de la Fonction publique le 1<sup>er</sup> janvier 2004, seul un cycle d'évaluation a été mis en œuvre à l'échelle du ministère. Lancé au cours de l'année 2007, celui-ci s'achèvera le 15 décembre prochain avec l'entretien d'évaluation. Ce premier cycle généralisé fut précédé d'un cycle spécial. Mené de manière accélérée entre avril et décembre 2006, ce round n'a concerné qu'un nombre très restreint de fonctionnaires<sup>48</sup>. Ce faisant, peu de conclusions peuvent être tirées de cette expérience. Quoi qu'il en soit, nos répondants affirment que la pratique évaluative est aujourd'hui très disparate. Tandis que de rares évaluateurs jouent pleinement le jeu, d'autres le font à leur façon, en s'écartant parfois fortement de la procédure formelle. D'autres encore n'ont toujours rien mis en œuvre jusqu'à ce jour. À leur décharge, il apparaît qu'ils ont parfois plusieurs centaines de personnes à évaluer. De plus, la récente fusion des ministères et la réorganisation des services qui s'en suit ne facilitent pas la mise en œuvre du processus évaluatif. Des entretiens de planification et de fonctionnement menés, il ressort que nombre d'évaluateurs éprouvent des difficultés à définir des objectifs et à imaginer des indicateurs.

### **5.3.b. L'évaluation inscrite dans un système**

Comme nous l'avons exposé plus haut, trois rangs hiérarchiques sont considérés comme occupés par des fonctionnaires généraux. À ce titre, ceux-ci participent aux organes de décision du ministère. Cependant, seuls les deux premiers rangs sont soumis au régime des mandats et se voient précarisés dans leur fonction. Selon nous, cette distinction constitue une rupture importante dans la cohérence du système. En effet, nous nous interrogeons sur la pertinence de ne pas placer les Inspecteurs généraux sous mandat, pourtant responsables de l'atteinte des objectifs globaux du SPW, en tant que hauts fonctionnaires.

Parmi les cadres et les collaborateurs, nul n'échappe à l'évaluation. Depuis le rang de Directeur jusqu'à la base, tous les fonctionnaires, statutaires et contractuels confondus, sont soumis à l'appréciation. Cependant, même si la procédure appliquée aux contractuels recoupe largement celle des agents statutaires, le licenciement des

---

<sup>48</sup> En vue d'organiser des promotions, seuls les agents dont la dernière évaluation était "réservée" ou "défavorable" et ceux ne disposant pas d'évaluation ont été soumis à ce cycle spécial.

premiers est à la fois plus facile et plus rapide à entreprendre. Ce constat, dressé pour les trois niveaux de pouvoir étudiés, s'explique à la fois par notre Fonction publique de carrière et par la politisation de celle-ci. En effet, les licenciements de contractuels ont tendance à être plus nombreux en fin de législature afin de laisser place aux nouveaux arrivants. Tout comme le MCF, la condition de collectivité semble donc loin d'être satisfaite pour l'ensemble du SPW.

À l'instar de la Communauté française, le régime des mandats mis en place au SPW privilégie l'effet cascade « politique » par rapport à l'effet cascade « administratif ». Ce fait s'explique en partie par le recours à la lettre de mission émise par le gouvernement et la composition politico-administrative de la commission d'évaluation. Selon nous, le nouveau rôle endossé par le Secrétaire général vient renforcer ce constat. Celui-ci, supérieur hiérarchique des Directeurs généraux, n'a plus un pouvoir d'injonction et se voit assigner une tâche de coordination plus importante. Dès lors, les Directeurs généraux ne doivent pas tenir compte du plan opérationnel du Secrétaire général dans la rédaction du leur. Par contre, entre les Directeurs généraux et leurs Inspecteurs généraux, la condition de cascade est respectée étant donné que les contrats d'objectifs des seconds doivent s'inscrire dans les plans opérationnels des premiers.

Dans la mesure où les objectifs des cadres et des collaborateurs ont été fixés en 2007 et que les premiers plans des fonctionnaires généraux ne sont apparus qu'en fin 2008, il est logique de ne pas constater d'effet cascade entre les deux. Même si la réglementation ne mentionne pas explicitement l'obligation de décliner les objectifs stratégiques et opérationnels en objectifs individuels, les répondants affirment qu'à l'avenir, ils envisagent de procéder de la sorte.

Tout comme les deux autres entités étudiées, les conséquences prévues de l'évaluation des mandataires ne sont liées qu'au mandat en lui-même – le renouvellement ou l'impossibilité de reconduction. En théorie donc, un impact à l'évaluation est prévu. Des doutes quant à l'attribution effective des mentions et la mise en œuvre des conséquences qui y sont attachées subsistent néanmoins dans le cas de certains de nos répondants. N'étant pas détenteurs de mandat, les Inspecteurs généraux ne sont pas soumis au même régime. À l'image des cadres et des collaborateurs wallons, seule une conséquence négative est liée à leur évaluation. Cette conséquence consiste, dans leur cas, en la rétrogradation. En pratique, étant entendu le caractère rare de la sanction pour les cadres et les collaborateurs, nous nous permettons de douter de la mise en œuvre de celle-ci pour ces fonctionnaires généraux.

Comme mentionné *supra*, aucune gratification n'est attachée aux résultats de l'appréciation des cadres et des collaborateurs. Mis à part le fait que la mention « favorable » est indispensable pour être promu, il n'existe pas de dispositifs formels pour récompenser les agents performants et/ou méritants. Quant aux sanctions, celles-ci recourent très largement celles en application dans les SPF et peuvent engendrer le licenciement de l'agent. En pratique, le lien entre une évaluation positive et la promotion apparaît distendu, et ce pour plusieurs raisons. *Primo*, la mention favorable étant attribuée à la quasi totalité des agents, elle n'est pas une

condition discriminante. *Secundo*, de par leur caractère rare et souvent politisé, les promotions ne permettent pas de maintenir la motivation des meilleurs fonctionnaires. Il est difficile de nous prononcer sur l'application des sanctions dans la mesure où le premier cycle généralisé à l'ensemble du SPW ne s'achèvera qu'en décembre 2009. Cependant, les licenciements liés à l'évaluation ayant toujours été un phénomène exceptionnel par le passé, nous pouvons raisonnablement douter qu'un changement de pratiques puisse advenir.

### **5.3.c. Conclusion**

La fixation d'objectifs à travers les plans opérationnels et le recours aux indicateurs constituent des instruments effectifs de mesure de la performance pour les hauts fonctionnaires wallons. Toutefois étant entendu que le système des mandats n'est pas applicable à tous et que certaines de ses étapes sont aux mains des responsables politiques, nous pouvons conclure à une logique de performance toute relative. De tous les ministères appréhendés, le SPW est celui pour lequel nous disposons le moins de recul sur la pratique évaluative des cadres et des collaborateurs. Tout ou presque doit encore être mis en œuvre. Nos conclusions portent dès lors sur la conception du dispositif évaluatif. De par la fixation d'objectifs, le recours aux indicateurs et les sanctions prévues, nous en déduisons une réelle volonté d'inscrire l'évaluation dans une logique de performance. Cependant, il nous faut être prudent. Ce système sera-t-il appliqué à l'ensemble du ministère de manière durable? L'administration et ses structures pourront-elles accueillir cette logique? Une rupture trop importante n'existe-t-elle pas entre l'actuel dispositif et les pratiques évaluatives antérieures?

## 6. Conclusions

---

---

Si une forme de méritocratie basée sur des potentialités innervait largement les modes de GRH dans le secteur public belge, le monde politique a promu ces dernières années – dans les textes du moins – une GRH inscrite dans une logique de performance. Telle que nous la concevons, cette orientation implique :

- de mesurer régulièrement l'atteinte de résultats – avec objectifs et indicateurs – ou la mise en œuvre de comportements préalablement définis comme attendus ;
- d'assortir cette mesure de performance d'effets sur les agents (condition d'impact) et d'appliquer la mesure et ses conséquences à l'ensemble des agents d'une même organisation (condition de collectivité) ;
- de veiller à ce que les résultats attendus soient définis en cohérence avec le niveau supérieur (condition de cascade).

Après avoir procédé à l'examen des dispositifs et des pratiques d'évaluation individuelle à trois niveaux de pouvoir en Belgique, nous pouvons apporter des éléments de réponses à notre question de départ : avons-nous quitté le système méritocratique pour un système orienté performance ?

Du côté des hauts fonctionnaires, le changement annoncé ces dernières années se veut assez radical et ambitieux, concernant les nouveaux modes d'évaluation, de mettre clairement l'accent sur la performance. Auparavant, leur nomination et leur évolution de carrière était largement laissée à la discrétion du monde politique et nous ne pouvions dès lors parler d'un système méritocratique les concernant. Aujourd'hui, si les prémisses d'une logique de performance s'observent, nous sommes encore assez loin d'un ancrage réel dans ce mode de GRH. En effet, des plans de managements sont établis, des mesures de résultat sont mises en œuvre, des indicateurs appuient les mesures, mais les conditions que nous posons comme nécessaires pour inscrire cette mesure dans un système ne sont pas encore satisfaites. L'impact de l'évaluation est encore, à des degrés divers, soumis à l'influence du jeu politique. Selon l'entité considérée, l'effet cascade se révèle tantôt politique (MCF et SPW), tantôt administratif (SPF). Enfin, le dispositif ne concerne pas toujours toutes les personnes d'un même niveau de responsabilité (MCF).

Du côté des cadres et des collaborateurs, l'orientation méritocratique, axée quasi exclusivement sur les potentiels, tend à laisser la place à des nouvelles manières de concevoir la GRH. Des performances sont aujourd'hui mesurées, en prenant en compte tant les résultats que les comportements. Outre ces performances, une attention particulière est toujours accordée aux potentiels et à leur développement. Ceux-ci s'avèrent souvent déconnectés du contexte de travail propre à l'agent. L'ancienne orientation méritocratique se fait donc encore largement ressentir. Par ailleurs, les conditions de système sont loin d'être remplies. L'impact reste très faible - il n'y a pratiquement pas d'impact positif et les sanctions restent rares -, la collectivité est à géométrie variable et l'effet cascade n'est constaté qu'au SPF.

Si quelques pas sont donc faits vers une logique de performance, force est de constater qu'il reste du chemin à parcourir pour pouvoir parler d'une nouvelle conception de GRH dans le Service public belge (aux trois niveaux de pouvoir étudiés). Un constat majeur soutient notamment cette position : la mesure de la performance, lorsqu'elle a lieu, reste un acte isolé qui n'est pas encore inscrit dans un système de fonctionnement. Les conditions d'impact, de cascade et de collectivité qui, selon nous, donnent sens et vie à la logique de performance, sont largement négligées. A l'exception des SPF, cette affirmation pour les deux dernières conditions est appuyée par l'absence de connexion entre d'une part les dispositifs qui concernent les hauts fonctionnaires et d'autre part les dispositifs qui concernent les cadres et collaborateurs. Un système axé performance peine donc à se mettre en route.

Evoluer vers une logique de performance individuelle et, de la sorte, se donner les moyens d'un service au citoyen plus performant, ne se fera pas sans résistances. Deux catégories d'acteurs, au moins, peuvent être considérées comme des obstacles à l'implémentation d'une nouvelle conception de la GRH dans le secteur public belge. Il y a d'abord le monde politique. S'il a été à l'initiative du changement, il est aujourd'hui réticent à aller jusqu'au bout de la démarche. Des avancées vers la logique performance entraîneraient une perte d'influence – de mainmise dans certains cas – sur l'administration. Les syndicats représentent une autre catégorie d'acteurs qui peut freiner ou dénaturer le processus de changement. Comme le soulignent Saint-Onge et Magnan (2007), la syndicalisation a notamment pour conséquence une pression vers la standardisation du traitement des individus (en ce compris leur rémunération). Or, cette standardisation s'oppose à la définition, au niveau individuel, de résultats à atteindre (forcément différenciés) ou de comportements à mettre en œuvre (liés au travail). Par ailleurs, le refus d'un lien entre l'évaluation et les rémunérations s'oppose en partie à la condition d'impact.

A ce jour, nous pouvons conclure que ni le modèle méritocratique, ni le modèle performance ne sont pleinement assumés par les décideurs politiques, ce qui au-delà de toute idéologie, ne sert en aucun cas le bon fonctionnement de l'administration et la qualité du service rendu au citoyen.



## 7. Bibliographie

---

---

AGCf du 22 juillet 1996 "portant le statut des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française", M.B. 29.08.96

AGCf du 27 mars 2003 "instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des Services du Gouvernement de la Communauté française (...)", M.B. 11.07.03

AGCf du 1<sup>er</sup> décembre 2006 "instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des Services du Gouvernement de la Communauté française (...)", M.B. 25.01.07

AGW du 18 décembre 2003 "relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative du personnel contractuel", M.B. 31.12.2003

AGW du 18 décembre 2003 "portant le code de la Fonction publique", M.B. 31.12.2003

AGW du 31 août 2006 "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la Fonction publique wallonne en ce qui concerne les fonctionnaires généraux", M.B. 15.09.2006

AGW du 27 mars 2009 "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel", M.B. 22.04.09

A.R. du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et services publics fédéraux de programmation, M.B. 31.10.2001.

A.R. du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux, M.B. 13.8.2002.

A.R. du 1<sup>er</sup> février 2005 instituant un régime d'évaluation des titulaires de fonctions de management dans les services publics fédéraux et modifiant l'arrêté royal du 7 nombre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, M.B. 16.2.2005.

ANDERSON D. C., 1993, *Managing performance appraisal systems*, Oxford, Blackwell

CEDERBLOM D. & PEMERL D., 2002, « From Performance Appraisal to Performance Management: One Agency's Experience », *Public Personnel Management*, volume 31, n° 2, summer 2002, pp. 131-140.

COSTELLO S. J., 1994, *Effective performance management*, McGraw-Hill Companies, Inc.

COURARD Ph., 2006, *Annexe 1 à la note du Gouvernement wallon du 9 février 2006*

de NISI A. & GRIFFIN R., 2005, *Human Resource Management*, Boston, Houghton Mifflin

DAURMONT O., 1998, "Les systèmes belges d'évaluation des fonctionnaires", *APT*, pp. 294-301

De VISSCHER Ch., 2004, *La relation entre l'autorité politique et la haute administration – Mise en perspective au niveau fédéral en Belgique*, Gent, Academia Press

DUPONT Ch. , 2004, *Note de politique générale de 2005 du ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des Grandes villes et de l'Egalité des Chances*

DUPONT Ch. , 2005, *Note de politique générale de 2006 du ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des Grandes villes et de l'Egalité des Chances en charge de l'Interculturalité*

DUPONT Ch. , 2006, *Note de politique générale de 2007 du ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des Grandes villes et de l'Egalité des Chances en charge de l'Interculturalité*

Eerdekens Cl, 2004, *Note au gouvernement de la Communauté française portant sur les orientations stratégiques du ministre de la Fonction publique et des Sports*

EMERY Y. & GIAUQUE D., 2005, *Paradoxes de la gestion publique*, Paris, L'Harmattan,  
FOOT Margaret and HOOK Caroline, 2005, *Introducing Human Resource Management (4th Edition)*, Essex, Pearson education limited

FOUCHER Roland, 2007, "Mesurer les compétences, le rendement et la performance : clarification des termes et proposition d'un modèle intégrateur" in SAINT-ONGE Sylvie et HAINES Victor, *Gestion des performances au travail : Bilan des connaissances*, Bruxelles, De Boeck, pp. 53 – 95

Gouvernement de la Communauté française, 1999, *Déclaration de politique communautaire 1999-2004*

Gouvernement de la Communauté française, 2004, *Accord de Gouvernement pour la Communauté française 2004-2009*

Gouvernement wallon, 2004, *Déclaration de politique régionale 2004-2009*

GUILLAME H., DUREAU G. & SILVENT F., 2002, *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Paris, Presses de sciences po et Dalloz

HERBIET M., BRUNET S. & DELHEZ D., 2005, « L'évaluation du personnel des services publics fédéraux et fédérés », *Administration publique*, T3-4, pp. 244-255.

HONDEGHEM A., 2003, « Les développements récents de la haute fonction publique : comparaison internationale », in : Emery, Y. & Giaucque, D. (Ed.), *Sens et paradoxe de l'emploi public au XXIe siècle*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 105-116

HOOD Ch. & LODGE M., 2004, "Competency, Bureaucracy And Public Management Reform: A Comparative Analysis", *Governance*, Vol 17 (3)

JACOB S. & VARONE F., 2003, *Evaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique*, Gent, Academia Press, Série Modernisation de l'Administration

LE BOTERF, G. 1994, *De la compétence. Essai sur un attracteur étrange*, Les Éditions d'organisation

LEVY-LEBOYER Cl., 1990, *Evaluation du personnel. Quelles méthodes choisir ?*, Paris, Ed. d'Organisation

Ministère de la Communauté française, 2003, *Le nouveau système d'évaluation des agents du Ministère de la Communauté française. Guide à l'usage des évaluateurs.*

MOLITOR A., 1974, *L'administration de la Belgique. Essai*, Bruxelles, CRISP

MOTOWIDLO, S.J. (2003), Job performance, in BORMAN W.C et al. (dir), *Handbook of Psychology, Industrial and Organizational Psychology*, Wiley, vol. 12, pp. 39-52

OCDE, 2008, *Examen de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique: Belgique*, Paris

PERETTI Jean-Marie, 2005, *Ressources humaines et gestion des personnes*, Paris, Vuibert

PICHAULT Fr. & NIZET J., 2000, *Les pratiques de gestion des ressources humaines*, Paris, Seuil

PICHAULT Fr., 2007, "HRM-based reforms in public organisations: problems and perspectives", *Belgium Human Resource Management Journal*, Vol 17, n° 3, 265-282

POLLITT Ch., 1993, *Managerialism and the public services. Cuts or cultural change in the 1990s?*, Oxford, Blackwell

POLLITT Ch. & BOUCKAERT G., *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

ROCHER Fr. & ROUILLARD Ch., « Décentralisation, subsidiarité et néo-libéralisme au Canada : lorsque l'arbre cache la forêt », *Canadian Public Policy/Analyse des politiques*, volume 24, numéro 2, University of Toronto Press, 1998, pp. 233-258.

SABA T., DOLAN Sh., JACKSON S. & SCHULER R., 2008, *La gestion des ressources humaines*, 4ème Ed, Paris, Pearson Education

SAINT-ONGE S. & MAGNAN M., 2007, "La gestion des performances des organisations et des personnes", in SAINT-ONGE S. et HAINES V., *Gestion des performances au travail : Bilan des connaissances*, Bruxelles, De Boeck, pp. 15 – 52

SEKIOU L. et al., 1993 (édition 1998), *Gestion des ressources humaines*, Bruxelles, De Boeck

SPW, 2006, Annexe 2 à la note du Gouvernement wallon du 9 février 2006

SPW, 2007, Vade-mecum de l'évaluation

SPW, 2008, Présentation du cadre réglementaire de l'évaluation

SPF P&O, Copernicus au centre de l'avenir. La réforme de l'Administration fédérale belge, Bruxelles, 2004.

SPF P&O, Copernic au centre de l'avenir, la réforme de l'Administration fédérale belge, 2004.

SPF P&O, Les procédures d'évaluation des titulaires de fonctions à mandat. Guide pratique de l'administration fédérale, Bruxelles, 2005.

STENMANS A., 1999, *La transformation de la fonction administrative en Belgique*, CRISP, Bruxelles

THÉVENET M., DEJOUX C. & MARBOT E., 2007, *Fonctions RH : Politiques, métiers et outils des ressources humaines*, Paris, Pearson Education, 2007

TORRINGTON D., HALL L. & TAYLOR St., 2005, *Human Resource Management*, Essex, Pearson education limited

VANCOPPENOLLE D. & LEGRAIN A., 2003, "Le New Public Management en Belgique: Comparaison des réformes en Flandre et en Wallonie", *Administration publique*,

VERVOTTE I., 2008, Note de politique générale de 2008 de la ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques

VERVOTTE I., 2008, Note de politique générale de 2009 de la ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques

VONTHRON A.M., 2005, "Qu'évaluent les systèmes d'appréciation des performances professionnelles" in LEVY-LEBOYER Cl., LOUCHE Cl., ROLLAND J.P., *RH : Les apports de la psychologie du travail. 1, Management des personnes*, Paris, Les éditions d'organisation, pp. 267 - 284.

YOUNG M., 1958 (réed. 1976), *The Rise of the Meritocracy*, London, Thames and Hudson, Penguin Books

[www.fedweb.be](http://www.fedweb.be)

[www.cfwb.be](http://www.cfwb.be)

[www.spw.wallonie.be](http://www.spw.wallonie.be)

[www.wallex.wallonie.be](http://www.wallex.wallonie.be)