Les agents des services publics à l'épreuve des usagers

François Eymard-Duvernay, Emmanuelle Marchal

▶ **To cite this version:**

François Eymard-Duvernay, Emmanuelle Marchal. Les agents des services publics à l'épreuve des usagers. 1993, pp.1 - 7. hal-02137436

HAL Id: hal-02137436
https://sciencespo.hal.science/hal-02137436

Submitted on 23 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ISSN 0982-460 X

La lettre d'information du C.E.E.

N° 30
DÉCEMBRE 1993

CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI
«LE DESCARTES I», 29, PROMENADE MICHEL SIMON
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX
TÉLÉPHONE : (1) 45.92.68.97

LES AGENTS DES SERVICES PUBLICS À L'ÉPREUVE DES USAGERS

Nombre d'organismes publics sont actuellement engagés dans une démarche de modernisation. L'orientation suivie consiste fréquemment à s'inspirer des méthodes de gestion en vigueur dans les entreprises privées, et en particulier à revoir en profondeur les relations avec les usagers. "Traiter les usagers en clients" constitue le mot d'ordre de ces réorganisations. Cette évolution n'est pas limitée au service public : les grandes entreprises, lorsqu'elles décentralisent leurs activités afin de mieux s'ajuster à la diversité de leur clientèle, connaissent des réorganisations comparables. Quelles en sont les conséquences pour la qualification des personnes ? L'étude de cas à laquelle nous avons procédé auprès d'un organisme public gestionnaire de logements sociaux[1], apporte des éléments de réponse à cette question.

La hiérarchie des emplois publics situe en général à un niveau fort modeste les agents les plus proches des usagers, les emplois les plus nobles étant consacrés à la conception des règles de l'organisation. Les démarches de modernisation ont pour objectif de mieux intégrer les besoins des usagers. Les emplois décentralisés changent alors de nature. Les agents au contact des usagers ont un rôle de coordination et non plus d'exécution. Cette évolution se traduit généralement par une élévation du niveau de qualification, voire par un renouvellement du personnel en place. La qualification de ces agents est complexe à définir du fait de la pluralité des dimensions qu'elle doit intégrer. En s'ajustant à la diversité des demandes de leurs interlocuteurs, les agents sont amenés à gérer plusieurs qualifications possibles de leur travail. Ces qualifications ne sont pas toujours cohérentes entre elles. De plus, leur fonction consiste pour une bonne part à faire face à des imprévus. Elle ne peut donc être enfermée dans une définition rigide de tâches. L'évaluation du travail des agents par l'organisation est particulièrement difficile à réaliser : le succès de leur activité repose fréquemment sur les réseaux de liens qu'ils mettent en place et entretiennent, tâches peu visibles au niveau central. Leur recrutement est également fort délicat. Les qualifications ayant cours sur le marché du travail correspondent mal à ces activités pluridimensionnelles.

L'objet de cet article est, à partir d'une étude de cas dans un Office HLM, de pointer la complexité des activités des agents de terrain dans les organisations décentralisées, en reliant cet aspect à la question de l'évaluation de leur qualification. Dans une première partie, nous présenterons les principes de la nouvelle organisation mise en place par l'Office afin de mieux intégrer les besoins des usagers, ainsi que les outils institutionnels et matériels qui les soutiennent. Puis nous observerons les agents dont l'action se situe au plus près du terrain : nous verrons que leur qualification est fréquemment mise à l'épreuve (deuxième partie).

Nous exposerons ensuite les nouveaux principes d'évaluation mis en place pour accompagner cette mutation (troisième partie). Cette présentation débouchera sur une analyse des tensions générées par la juxtaposition de deux démarches, tendant pour l'une à valoriser le rôle de coordination des agents, et pour l'autre à les évaluer en s'appuyant sur des outils déconnectés des contextes d'interaction dans lesquels ils évoluent (quatrième partie).

① *Cette étude a été financée par le Commissariat Général du Plan. Ses résultats complets ont fait l'objet d'un rapport : F. Eymard-Duvernay et E. Marchal, "S'accorder avec les usagers : à l'interface d'un Office HLM et de ses locataires", Dossier de recherche n°50 du Centre d'études de l'emploi. Le lecteur intéressé pourra également se reporter à l'article "Les règles en action : entre une organisation et ses usagers", à paraître en janvier 1994 dans la* Revue Française de Sociologie. *Nous tenons à remercier les membres de l'Office de nous avoir permis de réaliser cette enquête, et tout particulièrement I. Knaff sans laquelle l'étude n'aurait pu voir le jour.*

1 LES PRINCIPES DE L'ORGANISATION

L'Office, qui est un organisme public, a adopté, à la suite de difficultés financières, de nouveaux principes d'organisation inspirés des méthodes de gestion des entreprises privées. Ceci s'est traduit par une modification de son statut juridique (transformation en OPAC, Office public d'aménagement et de construction), et par une décentralisation de son organisation. Nous allons énoncer ces principes dans leur cohérence et les outils mis en place pour les appuyer. Nous verrons dans les parties suivantes les difficultés de leur mise en oeuvre.

LES ACCORDS NÉGOCIÉS LOCALEMENT SE DÉVELOPPENT

Au départ, les repères de l'Office étaient des repères externes, des lois et règlements communs à tous les organismes de logements sociaux. Leur importance s'amoindrit avec l'adoption de repères privés, l'élaboration d'une stratégie propre, correspondant aux intérêts spécifiques de l'entreprise. Cette nouvelle orientation touche principalement trois domaines : la politique de sélection des locataires, la requalification de l'usager en client, la plus grande initiative laissée aux agents.

- Initialement, la mission sociale n'avait pas de prix ni de limite, puisque l'Etat assurait les aides correspondantes. La mission de l'Office consistait à offrir un logement conforme aux besoins de populations démunies. En s'affirmant comme entreprise, l'Office cherche à privilégier le maintien de la relation avec les locataires qui l'intéressent, qu'ils aient un niveau de revenu suffisant ou qu'ils bénéficient d'une aide au logement. Toute la politique de sélection des locataires est réorientée dans ce sens : elle ne doit perturber ni les équilibres financiers de l'Office (en sorte que les immeubles soient bien entretenus), ni les équilibres de population à l'intérieur de chaque site (de façon à ne pas créer de problèmes de voisinage ou de ghettos).

- Second domaine de réforme: la requalification de l'usager en client. La demande de l'usager ne pouvait être satisfaite que dans la mesure où elle rentrait dans le cadre de règlements prédéfinis. Le traiter en client suppose de prendre au sérieux sa demande indépendamment de sa conformité juridique et de lui reconnaître un rôle incitatif. En tant qu'organisme social, l'Office ne peut agir comme le ferait une entreprise purement marchande. Des compromis sont trouvés pour ne plus agir de façon administrative, mais prendre en compte la situation personnelle du locataire. Cet aspect peut être illustré en appréciant l'évolution du traitement des loyers impayés. Il faisait initialement l'objet d'une procédure administrative et juridique. Celle-ci débouchait fréquemment sur un contentieux et des expulsions, sans que l'Office parvienne à recouvrer ses dettes. C'est pourquoi l'Office a mis en place la fonction d'agent social afin d'intervenir en amont de ce processus, en trouvant des solutions adaptées à la situation de chaque débiteur. L'agent social intervient dès le premier mois d'impayé, en se rendant au domicile du locataire où il cherche à construire des arrangements, par exemple négocier un étalement de la dette ou sa prise en charge par un organisme extérieur, faire appel à des garants ou à des commissions d'aide aux impayés, actionner des réseaux de solidarité locale.

- Troisième domaine de réforme : la plus grande marge d'initiative laissée aux agents. D'après les nouveaux principes, les agents doivent faire preuve de plus d'initiatives et être capables d'interpréter les règles de l'organisation en fonction des situations particulières auxquelles ils se trouvent confrontés. Cette conversion ne va pas de soi. Pour cela, l'Office a mis en place une série d'outils destinés à inciter le personnel à adopter la nouvelle démarche et à intégrer ses objectifs :

- par la formation d'un personnel d'encadrement en recourant à des recrutements de jeunes diplômés (le niveau de diplôme était initialement très faible).
- par la mise en place de cercles de qualité, l'élaboration collective d'un projet d'entreprise et le développement d'une politique de communication interne.
- par l'informatisation du travail administratif puis de toutes les bases de données sur les locataires et le patrimoine. Elle appelle à son tour le développement de la formation interne qui est axée à la fois sur la maîtrise des outils techniques, sur la gestion du temps, sur l'approche du client et du management.
- par le décloisonnement des structures. Les organigrammes sont modifiés, de nouvelles fonctions sont créées, comme celle de qualiticien, de faciliteur, d'agent social, d'agent technico-commercial, de chargé de formation...

LE RENFORCEMENT DE L'ÉQUIPEMENT DES AGENTS À PROXIMITÉ DES LOCATAIRES

C'est au niveau le plus décentralisé, là où les agents ont des interactions directes avec les locataires, que les modifications apportées sont les plus sensibles.

Les agences locales sont au coeur de la nouvelle organisation. Elles étaient autrefois considérées comme le prolongement du siège dont elles appliquaient les directives. Elles sont maintenant considérées comme des centres détenteurs des informations importantes qui vont permettre de construire les repères communs pour l'action. L'ancienne hiérarchie qui valorisait les compétences techniques est évacuée au profit d'une organisation cellulaire valorisant les compétences commerciales et la capacité à satisfaire les exigences des locataires. Le profil de chef d'agence est redéfini dans ce sens. On met l'accent sur son rôle dans la négociation d'accords locaux avec des partenaires variés : avec des maires, des organismes sociaux, avec des entreprises, des associations de locataires...

Tous les agents sont dotés d'équipements micro-informatiques. Des bases de données informatisées sur les locataires et sur les logements sont alimentées quotidiennement par eux. La micro-informatique joue un rôle important dans l'organisation décentralisée : elle permet à chaque agent d'être proche des usagers, tout en disposant de données communes à tous les autres agents.

Le rôle des agents technico-commerciaux est particulièrement intéressant à souligner. Ils remplacent les concierges qui étaient autrefois les seules personnes au contact direct des locataires. Les agents technico-commerciaux ont un niveau bac et la responsabilité d'une partie du pa-

Négocier avec les locataires

Les agents doivent constamment transformer des situations conflictuelles en situations de coopération. Dans la séquence d'actions que nous allons relater, un locataire dénonce l'engagement pris quelques heures auparavant avec un agent technico-commercial : l'enjeu est d'arriver à déterminer qui va prendre en charge la réfection de son logement.

Le locataire doit prendre possession de son logement. Il l'a visité deux mois auparavant et a signé l'état des lieux le matin même. Il a été entendu à cette occasion avec l'agent technico-commercial que le locataire fera lui-même les travaux si on lui fournit des sols plastiques et de la moquette pour les chambres. Au moment de prendre les clefs, il remet en question cet arrangement en arguant que le logement est en trop mauvais état, que la serrure est à changer, que c'est un trop gros travail de poser les sols, et qu'il faut tout retapisser. L'agent arrive progressivement à retourner la situation. Elle rappelle au locataire qu'il s'était engagé lors d'une première entrevue à faire lui-même les travaux (le locataire s'était vanté d'être bricoleur) ; elle l'informe qu'une entreprise va venir poser les sols et qu'elle a pensé à lui en se procurant du papier peint qu'elle a mis dans sa voiture ; elle lui affirme qu'il lui est facile de louer ce logement à quelqu'un d'autre et lui signale finalement qu'il est privilégié, puisque les papiers peints sont normalement à la charge des locataires.

Les relations sont progressivement pacifiées. Le locataire accepte de fermer les yeux sur l'état de la serrure (il n'y fait plus référence) et de voir le papier peint : il s'étonne finalement de constater que la couleur lui convient.

trimoine. Ils jouent un rôle de coordination entre les locataires, l'Office et les entreprises extérieures. Doté d'une large autonomie de décision, l'agent technico-commercial doit faire face aux situations imprévues qui sont fréquentes au contact direct des locataires, et mener des actions préventives. Il est constamment interpellé par les locataires pour régler des problèmes variés : des canalisations qui débordent ou qui sont envahies par des cafards, des jeunes qui squattent des entrées etc.

Tout ceci suppose que les agents s'ajustent aux demandes des locataires et organisent leurs activités en conséquence : qu'ils assouplissent leurs horaires et interprètent les règles de l'organisation au cours de l'interaction, sans en référer au niveau central pour prendre des décisions. Cette situation doit favoriser l'émergence d'une attitude coopérative des usagers et leur fidélisation.

2 L'ACTION DES AGENTS : AJUSTEMENTS LOCAUX ET INCERTITUDES

Nous avons énoncé au paragraphe précédent un corps cohérent de principes. Comment sont-ils mis en oeuvre dans l'action des agents ? Cette action est marquée par une forte incertitude et la confrontation constante à des situations imprévues. C'est le cas plus particulièrement pour les agents qui sont au contact des locataires. Lorsque le locataire se présente à l'agent sous la forme codée d'un document administratif, son traitement peut sans difficulté être intégré à une chaîne d'opérations bien régularisée. Plus les agents sont en contact direct avec les usagers, plus les formes générales établies par l'organisation sont mises à l'épreuve de situations imprévues. Le contact physique avec les usagers est en lui-même déstabilisant pour un agent de l'organisation, par rapport à la situation où la relation est médiatisée par des outils.

Une trop grande proximité aux locataires ouvre la voie à au moins deux risques que nous allons envisager successivement : celui d'aboutir à une déstabilisation des qualifications des agents, et celui d'affaiblir la coordination interne de l'organisation.

DES QUALIFICATIONS DESTABILISEES

Le rapprochement des usagers conduit les agents à gérer plusieurs qualifications possibles de leur fonction. Leur statut, leur qualification, au lieu d'être clairement établis comme lorsqu'ils agissent dans un cadre très formalisé, doivent faire l'objet d'une négociation continuelle avec les locataires.

Cette idée peut être illustrée par la difficulté à stabiliser la qualification des agents technico-commerciaux. Un agent peut être pris pour un concierge s'il distribue le courrier, et il l'est fréquemment par les locataires les plus anciens, qui continuent à faire leurs réclamations à l'agence au lieu de s'adresser directement à lui. Logeant sur place, il peut être considéré comme un simple voisin, et il lui est souvent difficile d'écourter les conversations de

La valise de l'agent social

Le travail de l'agent social se déroule dans des conditions plus difficiles lorsqu'il se rend au domicile du locataire que lorsqu'il le reçoit à sa permanence. Dans ce dernier cas l'agent dispose d'équipements (bureau, téléphone, ordinateur...) qui l'accréditent dans sa fonction, tandis que dans le premier il est relativement démuni. Le locataire se sent en position de force chez lui. Il peut être soupçonneux (doute sur la légalité de la démarche de l'agent ou sur ses intentions), ou avoir des réactions imprévisibles et agressives (refus de recevoir l'agent, mutisme, colère...). Pour contrer cette faiblesse, le "code de procédure" prévoit d'équiper l'agent social d'une "valise" lors de sa visite : contenant toute une série d'imprimés (de la carte de visite de l'agent social aux barèmes des prestations délivrées par la CAF, en passant par les formulaires de demandes de prélèvements automatiques...), elle permet d'asseoir son statut de représentant de l'Office.

voisinage qui sont par ailleurs une source d'information importante pour lui. Il peut être pris pour un agent de service lorsqu'il débarrasse une cave d'objets encombrants, ou accusé d'être trop rigide s'il refuse de changer une ampoule. Il lui faut prendre de la hauteur tout en restant proche des locataires.

L'agent est constamment soumis à l'imprévisibilité des usagers. Les locataires apparaissent aux agents comme des clients difficiles et incertains. Les boîtes à suggestions installées dans la meilleure tradition commerciale recueillent surtout des injures. L'agent technico-commercial n'est jamais certain qu'un locataire tiendra ses engagements. Il doit arbitrer les querelles de voisinage, parer aux manoeuvres consistant à camoufler le désordre juste avant sa visite, se faire respecter des enfants, copains d'enfants et animaux qui salissent, occupent abusivement les entrées, refusent d'obéir ; faire face également aux problèmes de drogue et de violence. Le maintien de l'ordre sur le patrimoine constitue une préoccupation permanente des agents. On est donc souvent bien loin d'une relation avec des clients.

L'incertitude sur la qualification de l'agent technico-commercial se manifeste dès le libellé des offres d'emplois au moment du recrutement, qui attire des candidatures souvent mal ajustées à la pluralité de ses rôles potentiels : de purs commerciaux ou de jeunes candidats qui ont souvent du mal à se maintenir dans l'environnement perturbé des locataires.

La qualification de l'agent social est également complexe. Elle est soumise à une tension très forte entre les aspects sociaux et contentieux de la fonction. L'agent doit d'abord chercher à s'attirer la coopération du locataire, puis s'opposer à lui lors de la phase contentieuse. Sa qualification s'en trouve déstabilisée, que ce soit auprès des locataires ou auprès des commissions d'aide aux impayés, ses interlocuteurs ne sachant s'ils ont affaire à un agent cherchant à aider le locataire ou à défendre les intérêts de l'Office. Une telle situation peut venir troubler sa conscience professionnelle.

LE RÉGLAGE DE LA DISTANCE AU LOCATAIRE

Cette incertitude sur le statut des agents, liée au fait qu'ils sont dans un cadre moins formalisé, ouvre la voie à un affaiblissement de la coordination interne de l'organisation. Placés face à la multiplication de situations singulières, les agents sont plus difficiles à contrôler. Et il faut pouvoir faire en sorte que tout en restant proches des locataires, les agents intègrent les principes communs de l'organisation.

Cette question du bon positionnement à trouver peut être illustrée à partir de la fonction de l'agent social. Dans un premier temps, les agents sociaux qui se rendaient au domicile des locataires pour récupérer les impayés, avaient tendance à tisser des liens personnels avec eux. Leurs activités étaient difficilement contrôlables. L'amélioration de la coordination avec les usagers semblait se faire au détriment de la coordination interne à l'Office. L'Office a mis en place, dans un second temps, un encadrement plus strict de l'activité des agents sociaux et a resserré leurs liens avec les agences ce qui a eu pour effet de réduire l'autonomie (par rapport à l'Office) des agents sociaux. Les liens horizontaux sont renforcés : les connexions établies entre la fonction d'agent social, celle d'agent d'accueil, d'animateur commercial et celle de chef d'agence, mettent en évidence le chevauchement des activités et la possibilité d'interchanger les personnes. Cette meilleure coordination induit du même coup une certaine distanciation aux locataires. Conçu davantage comme un travail collectif, le traitement des impayés acquiert lui aussi une dimension plus collective, un caractère plus égalitaire et anonyme. La médiation par l'outil informatique et les traitements statistiques qu'il autorise, supposent d'évacuer la place réservée à la confiance, à l'expérience et aux qualités personnelles, au profit d'autres critères fondés sur l'efficacité, suivant des mesures générales établies par l'Office. L'essentiel de l'action doit pouvoir être répertorié par l'informatique, dans un souci de maintien de la cohérence de l'organisation.

Le problème du réglage de la distance aux locataires se pose avec autant d'acuité pour les agents technico-commerciaux : tout en étant proches des usagers, les agents technico-commerciaux doivent rester liés aux autres agents de l'organisation. La nouveauté de la fonction de cet agent par rapport à ses prédécesseurs (les gardiens d'immeuble ou les surveillants de groupe), vient

La pluralité des qualifications des agents

On peut repérer plusieurs qualifications possibles de la fonction de technico-commercial :

Concierge. Cette qualification est liée à l'histoire de la fonction (passage de concierge "gardien d'immeuble" à surveillant de groupe puis agent technico-commercial), et également au logement sur place des agents (en voie d'être supprimé). Elle conduit à considérer l'agent technico-commercial comme "petit" dans la hiérarchie de l'Office (et donc à remonter fréquemment à l'agence), et à attendre de lui qu'il réalise des tâches manuelles *("nettoyer une merde de chien dans l'entrée")*.

Commercial. Cette qualification fait attendre un niveau cadre dans la hiérarchie, une tenue vestimentaire adéquate, l'exclusion de toute tâche matérielle, le service du client. Le commercial ne peut loger sur place.

Technicien. Cette qualification est liée à la maîtrise de l'outil informatique et des relations avec les entreprises effectuant les travaux. Là encore elle indique une position de cadre. Par rapport au commercial, elle permet de moins se plier aux volontés du client, en se référant plus aux contraintes techniques.

Voisin. Lorsque l'agent habite sur place, il doit entretenir des relations de bon voisinage.

Animateur socio-culturel : c'est l'une des fonctions importantes de l'agent technico-commercial de faire de l'animation (organisation de réunions avec les locataires, arbre de Noël, animation des enfants...) dans les quartiers dont il a la responsabilité.

Le réglage de la qualification de l'agent technico-commercial n'est pas simple, compte tenu de cette multiplicité de qualifications possibles. *"Le T.C. peut redonner un coup de vis, remettre une prise électrique chez une dame âgée, changer une ampoule. Mais il y a un problème d'image de marque : plus le T.C. a un tournevis dans les mains, moins on lui pose de questions sur le surloyer. Ca devient très vite un concierge. Si on joue le jeu à fond, il faut réduire au minimum ce type d'intervention technique".*

Le recours à l'analyse graphologique

D'après l'analyse graphologique, les écritures des anciens chefs d'agence présentent quelques traits communs : des qualités administratives très développées, des performances basées sur la spécialité, sur l'expérience et sur la connaissance des gens, un sens poussé du concret et du terrain ; mais aussi une certaine lenteur, une appréhension devant la nouveauté, un niveau d'instruction peu élevé (des écritures scolaires), une difficulté à encadrer compensée pour certains par le recours à l'autorité, une étroitesse d'esprit...

Chargée de recruter les nouveaux chefs d'agence, la graphologue peut comparer ces anciens profils aux nouveaux qui requièrent les qualités suivantes : être "polyvalent", c'est-à-dire à la fois concret pour régler les problèmes quotidiens et capable de prendre du recul par rapport au poste, ce qui suppose de disposer d'un bon niveau de synthèse et d'analyse ; être "relationnel" capable à la fois de collaborer et de négocier à des niveaux élevés, d'être ferme et souple à la fois ; être autonome, responsable, travailleur, gestionnaire... La complexité des tâches confiées aux chefs d'agence se retrouve dans la dualité des qualités requises pour l'occupation du poste. L'ancien profil n'est pas complètement évacué puisqu'il s'agit toujours de prendre en charge des problèmes de terrain très concrets et quotidiens. Mais il faut en plus être capable de s'élever au dessus du quotidien pour se poser en acteur de la définition de la politique de gestion locative et en interlocuteur valable du niveau supérieur.

Dans ces conditions, la conversion de l'ancien profil au nouveau ne passe pas uniquement par la maîtrise de nouveaux outils techniques comme pourrait le laisser croire une vision simplificatrice de la modernisation de l'Office. Elle suppose d'avoir ce que l'on pourrait appeler des "dispositions générales" : des capacités d'abstraction, d'apprentissage, de réaction aux imprévus, une rapidité de compréhension et plus généralement des facultés d'adaptation.

du fait qu'il assure un rôle de coordination entre les différents acteurs (locataires, entreprises extérieures, agence locale, personnes du siège), d'où la difficulté de définir un poste clairement formalisé. Cette nouvelle qualification s'appuie sur les outils développés par l'Office pour l'action décentralisée : outils informatiques qui soutiennent le rôle de coordination de l'agent technico-commercial, outils contractuels qui lui permettent de mobiliser les relations avec les intervenants extérieurs, multiplication des stages de formation communs à tous les agents, et des groupes de travail pour la création de nouveaux outils et dans lesquels chacun peut mettre en oeuvre son rôle de porte-parole du locataire-client.

3 LES NOUVEAUX PRINCIPES D'ÉVALUATION

L'évaluation des agents suit une double transformation. Tout en valorisant des compétences accordées à la politique de décentralisation, l'Office met en place des méthodes tendant à mieux objectiver les évaluations. Ces deux points seront abordés successivement.

NOUVELLES COMPÉTENCES ET QUALITÉS

Pour mobiliser la responsabilité d'agents décentralisés, l'Office délaisse progressivement la référence aux grades de la fonction publique au profit d'une référence aux postes de travail. Les primes sont détachées des grades pour être reliées aux emplois effectivement occupés. Ces premières réformes donnent le ton de la démarche à suivre : chacun doit refaire ses preuves à chaque nouvelle occasion : à chaque changement d'emploi, mais aussi à chaque fois qu'un agent suit une formation. Il passe alors des unités de valeurs qu'il doit réussir pour être confirmé dans son nouveau poste.

La réévaluation des agents passe également par la mise en place de nouveaux outils et l'utilisation d'un nouveau langage, valorisant les compétences et qualités personnelles. Cette orientation est très nette dans la politique de recrutement externe : les concours qui valorisaient les connaissances scolaires, techniques et juridiques, sont progressivement supprimés au profit de la graphologie. Une graphologue intervient dans tous les recrutements. L'analyse des écritures porte sur la maîtrise des émotions, la capacité d'action ou de réflexion des candidats, l'ambition, le dynamisme... Les qualités maintenant valorisées à l'Office sont des qualités d'ouverture aux autres, des capacités relationnelles, des facultés à établir des liens de toutes natures, à transmettre, traduire ou interpréter des informations, à s'insérer dans des équipes de travail...

La valorisation de ces qualités est cohérente avec la démarche de décentralisation, qui tend à accroître l'initiative individuelle, la capacité des agents à s'accorder avec la variété de leurs interlocuteurs. Elle est également cohérente avec le référentiel des compétences qui permet de se passer progressivement de toute référence à la grille de la fonction publique. Sans détailler le contenu de ce référentiel, notons qu'il met l'accent sur le recouvrement des compétences des agents, sans arrêter nettement le contour des postes. Il liste en détail toutes les tâches que l'occupant d'un poste doit être capable d'accomplir tout en engageant les agents à coopérer entre eux. Parmi les qualités professionnelles requises, on peut noter l'importance accordée à la capacité à "échanger" que doivent posséder à des degrés divers tous les agents de l'Office. Le référentiel valorise là encore leur rôle dans la coordination des actions.

LES CONTRATS D'OBJECTIFS

La mise en place de contrats d'objectifs constitue le deuxième aspect important de la réévaluation des agents. Le contrat d'objectif est à la fois un outil d'évaluation et un outil d'incitation. Il est négocié annuellement entre chaque subordonné et son supérieur hiérarchique. Il débouche sur un intéressement aux résultats, qui peut représenter jusqu'à 10% du salaire annuel brut de

chaque agent. L'activité des agents y est décomposée en une multitude d'objectifs, qui sont dans toute la mesure du possible quantifiés.

L'idée sous-jacente à la mise en place des contrats est d'objectiver l'évaluation. Cette objectivation est obtenue en reliant le contrat au référentiel de compétences. On s'assure de la sorte que les niveaux de difficulté sont les mêmes pour tous les agents occupant la même fonction, même lorsque les lieux d'exercice sont différents. On fait également porter l'évaluation sur les résultats obtenus par les agents. Ces résultats sont mesurés grâce aux tableaux de bord remplis par les agents, qui saisissent les données de leurs activités sur micro-informatique. Les tableaux de bord permettent de comparer l'activité d'un agent à l'autre et d'une agence à l'autre. Ils permettent d'établir des normes auxquelles vont être référés les objectifs des agents, et de les réactualiser d'une année sur l'autre.

Nous reviendrons dans la dernière partie sur les difficultés posées par la mise en place de ces contrats d'objectifs. Soulignons pour l'instant qu'ils sont plus ou moins bien acceptés par le personnel. Si les nouvelles recrues y voient une prolongation naturelle de leur contrat de travail, les agents en place depuis longtemps en rejettent plus facilement le bien-fondé. Certains considèrent qu'ils sont incapables de rendre compte de la qualité ou de la complexité de leur travail, d'autres remettent en cause la fiabilité des indicateurs retenus.

Les principes d'évaluation s'opposent presque terme à terme à ce qu'ils étaient auparavant. On est passé d'une évaluation statutaire à une évaluation contractuelle, d'une évaluation des personnes à une évaluation de leurs produits, et d'une évaluation sur le long terme à une évaluation à court terme. La multiplication des épreuves d'évaluation qui portent de plus en plus sur des mesures locales et évolutives est source d'instabilité pour les agents qui ne peuvent plus se référer à des repères généraux de long terme. Cette instabilité augmente le turnover. Engagés constamment à s'auto-contrôler, à s'évaluer et à progresser, les agents cherchent à valoriser leur expérience à l'extérieur, d'autant que les niveaux de salaire sont faibles à l'Office, comparativement au secteur privé.

4 LES TENSIONS ENTRE PRINCIPES D'ÉVALUATION ET ACTION DÉCENTRALISÉE

Les tensions entre les principes d'évaluation et la démarche de décentralisation se cristallisent autour des contrats d'objectifs. En partant d'un exemple, celui de l'évaluation de la propreté des entrées des immeubles de l'Office, nous voudrions montrer en quoi l'évaluation des performances sur la base de critères généraux et communs à tout le personnel, s'harmonise difficilement avec une conception décentralisée de l'action. Cet aspect est particulièrement sensible pour les agents de terrain.

PEUT-ON MESURER LA PROPRETÉ ?

Le nettoyage des entrées des immeubles est du ressort du travail du personnel de service. Cette activité apparemment simple pose de nombreux problèmes depuis la mise en place des contrats d'objectifs. Les technico-commerciaux ayant en charge le management du personnel de service se trouvent maintenant dans l'obligation de négocier des contrats pour évaluer leurs activités, prévoir avec exactitude le temps à consacrer à telle tâche dans tel lieu. Toute la difficulté est de s'assurer que le travail a été effectivement réalisé dans les conditions prévues et de pouvoir affirmer si oui ou non les entrées ont été nettoyées. Les agents ne peuvent se contenter de noter leurs appréciations personnelles et doivent objectiver leur évaluation. La dispersion du patrimoine et donc des entrées d'immeubles ne permet pas d'effectuer un contrôle régulier ou systématique, aussi des agents technico-commerciaux cherchent-ils à élaborer des critères détaillés pour mesurer la propreté, d'autres soumettent les agents de service à des épreuves, en laissant traîner des papiers pour voir s'ils sont effectivement enlevés. Les données sont compliquées par la variété des comportements des locataires d'un groupe d'immeubles à un autre : les entrées des immeubles où vivent plus d'enfants, plus de chômeurs ou de personnes au foyer, ont tendance à être plus sales parce que les passages y sont plus fréquents. Ailleurs, les entrées "squattées" par les jeunes du quartier, les poubelles déversées dans les cages d'escalier et le vandalisme modifient les critères d'appréciation. Une agence a mis au point des "tableaux de bord propreté" prenant en compte toutes les prestations à délivrer : nettoyage des glaces, des sols, des boîtes aux lettres, vidage des poubelles, évacuation de prospectus... Un agent est chargé de noter chacun des postes pour voir non seulement comment évoluent les entrées de toute l'agence les unes par rapport aux autres, mais aussi une entrée sur une année. Ces analyses tiennent compte également des informations sur le peuplement des entrées, avec lesquelles elles sont recoupées. Les niveaux d'exigence ne sont pas les mêmes car l'on sait qu'il est plus difficile de maintenir propre une entrée dans tel lieu que dans tel autre.

LA SORTIE DU CONTEXTE D'INTERACTION

L'on voit bien avec cet exemple que le parti pris de l'objectivation de l'évaluation à l'aide de critères quantitatifs appelle une expertise complexe et la mise en place d'outils de plus en plus sophistiqués. Elle suppose de réaliser un découpage assez fin de l'activité de chaque agent et d'introduire une discontinuité dans cette activité : le nettoyage qui se présente a priori sous la forme d'une activité continue est décomposé en une série d'actes discontinus qui peuvent permettre de décider s'il y a réussite ou échec pour chacun de ces actes. Cette opération conduit à représenter l'activité non plus sous la forme d'un service mais sous celle d'une série de produits distincts. Ces produits peuvent rentrer dans des tableaux statistiques et permettre de comparer le travail de tous les agents. Leur mise en équivalence suppose de se détacher de la personne qui met en oeuvre l'activité : l'appréciation ne peut pas porter sur les savoir-faire investis, l'expérience ou l'amabilité du personnel dont les qualités se prêtent mal à une saisie statistique.

L'objectivation statistique suppose d'autre part d'extraire l'acti-

vité de son contexte de réalisation. Cette opération n'est pas simple, comme le montre notre exemple. L'état du patrimoine est variable d'un site à l'autre et les entrées sont plus ou moins faciles à entretenir. Les interférences dues au comportement des locataires sont nombreuses. Et il n'est pas toujours possible d'en neutraliser les effets, comme cela est tenté pour le nettoyage, en prenant en compte les données sur le peuplement des entrées. Ces questions se posent en fait pour toutes les activités qui se déroulent à proximité des locataires, des logements et plus généralement du terrain. Les agents décentralisés sont, dans leur action, placés au centre de multiples réseaux constitués de locataires, des autres agents de l'Office, mais aussi de fournisseurs et de partenaires extérieurs. La multiplication des interactions et la recherche de coopération avec ces différents acteurs sont ignorées lors de la mise en forme statistique. Celle-ci veut au contraire que l'on extraie l'activité du contexte dans lequel elle est produite. Elle ignore les éléments de la co-production.

Le désajustement entre les conditions de l'action et les principes d'évaluation se traduit par des controverses sur l'imputation des résultats de l'action. Comment en effet imputer individuellement le résultat d'un travail co-produit ? Comment affirmer que l'importance des impayés sur une zone déterminée est liée à l'activité de l'agent social, plutôt qu'aux autres agents auxquels il est associé pour son activité : il se peut que l'agent d'accueil n'ait pas placé assez de "garanties loyer + charge", que le chargé d'ordonnancement ait mal calculé les acomptes de charges ou les surloyers, que l'agent commercial ait laissé passer trop de personnes "à risque" sur cette zone, que le technico-commercial n'ait pas satisfait correctement les réclamations... Les évaluateurs ne peuvent faire abstraction de cette dimension collective du travail dans la négociation des contrats, alors même qu'ils poussent leurs subordonnés à collaborer les uns avec les autres et à travailler en équipe. Le défaut d'engagement d'un collègue peut être décisif pour expliquer un objectif non rempli. Un congé, une maladie, une situation familiale difficile, un défaut de compétence ou une simple démotivation d'un collaborateur peuvent de la même façon handicaper un agent dans la réussite de ses objectifs. Mais les résultats obtenus par un agent peuvent être obérés par le tribunal qui ne rend pas son jugement, la collectivité locale qui ne répond pas dans les délais conformes, la Caisse d'allocation familiale qui ne verse pas les aides prévues, le fournisseur qui ne réalise pas les travaux pour lesquels il s'était engagé, ou tout simplement le locataire qui ne coopère pas.

La question du terme de l'évaluation est également problématique. Les tableaux de bord sur lesquels sont basées les évaluations sont constamment réactualisés et l'accent est mis sur l'évaluation à court terme. Ce choix entre en tension avec l'autre principe : rechercher l'entente avec les locataires et favoriser plus généralement la coopération dans chaque situation. La construction d'accords nécessite une action sur le long terme. Elle requiert souvent une multitude d'ajustements et de négociations dont il faut pouvoir arrêter le cours pour porter un jugement.

CONCLUSION

Les compétences des agents proches des usagers sont particulièrement difficiles à évaluer. Les jugements formulés à leur endroit peuvent diverger selon qu'il sont opérés in situ, par les membres des différents réseaux dans lesquels sont plongés les agents, ou qu'ils sont obtenus par le truchement de dispositifs généraux détachés des personnes et des contextes d'interaction.

Ce mode d'évaluation conduit à apurer les univers dans lesquels se meuvent les agents et à "appauvrir" leur qualification, en accentuant les aspects techniques de leur fonction et la réalisation d'objectifs mesurables. Une telle forme de valorisation, si elle devait s'étendre avec le mouvement de décentralisation des organisations, ne serait pas sans conséquence sur les politiques de sélection de la main-d'oeuvre, et partant sur le marché du travail. Une conception trop "technicisée" des activités des agents en contact avec les usagers (suscitée en particulier par la mise en place d'un outillage informatique), se traduit fréquemment par une requalification de ces fonctions pour lesquelles on fait appel à un personnel diplômé. Elle peut également conduire à sous-estimer le nombre d'emplois nécessaires.

Le risque est en effet d'écraser la zone de relations tissées par les agents aux frontières de l'organisation. L'évaluation de leur activité y est distribuée entre un grand nombre de personnes et ne peut donner lieu à un résumé unique centralisable. Il nous semble pourtant que le maintien de cette zone "obscure" est indissociable d'une conception réellement décentralisée de l'action, visant à consolider les liens avec les usagers. Elle suppose de faire davantage confiance aux agents qui en sont proches et de leur reconnaître des compétences adaptées à leur position particulière. Ces "compétences de terrain" sont difficiles à objectiver : ce sont des compétences tactiques relevant de l'expérience humaine, des capacités à s'accorder avec son environnement, à s'adapter à des situations imprévues, à opérer des diagnostics sur la bonne foi des usagers. Le recours systématique à des diplômés pour tenir ces emplois n'est pas nécessairement la meilleure solution. Notre observation montre par exemple qu'une expérience de chômage peut être importante pour des agents en contact avec des locataires socialement défavorisés.

François Eymard-Duvernay
Emmanuelle Marchal

Evaluations divergentes d'un agent de service

Les compétences des agents proches du terrain peuvent faire l'objet d'évaluations très différentes, selon qu'elles sont plus ou moins outillées par des dispositifs généraux. On nous a soumis le cas d'un agent de service qui jouissait d'une très bonne réputation auprès des locataires et des autres agents de l'agence à laquelle il était rattaché. Il animait une équipe de jeunes CES (contrats emploi-solidarité) avec laquelle il assurait la réfection de logements. Avec la mise en place des contrats d'objectifs, on s'aperçoit qu'il ne réalise pas toutes les tâches imparties à son poste, car il n'a pas fait l'inventaire des stocks de papiers peints et autres matériels, comme cela lui était demandé.

Son intéressement aux résultats lui sera supprimé pour cette raison. La référence à un indicateur central et commun à tous les agents (la gestion des stocks), surplombe l'appréciation portée localement par les partenaires de l'agent de service.