

Quelle formation pour préparer les fonctionnaires à une plus grande capacité de changement?

Autor(en): **Emery, Yves / Hayoz, Dominique**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **53 (1995)**

Heft 3

PDF erstellt am: **16.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140418>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

QUELLE FORMATION POUR PRÉPARER LES FONCTIONNAIRES À UNE PLUS GRANDE CAPACITÉ DE CHANGEMENT ?

Yves EMERY

Professeur

Institut de hautes études en administration publique

Lausanne

Dominique HAYOZ

Directeur

Centre d'éducation permanente

Etat de Vaud

Introduction

Formation et changement sont des termes si présents dans la littérature de management qu'ils en sont devenus surannés. Pourtant leur actualité est plus que jamais brûlante, mais sous une acception qui ne correspond plus forcément à la vision traditionnelle de la formation et du changement ! Aussi nous a-t-il paru important de préciser, avant de développer le thème de cet article, quelle signification ces deux termes auront dans le texte qui suit.

Par *formation* au sens large, nous entendons l'ensemble des actions mises sur pied par l'employeur pour contribuer à développer les compétences du personnel. C'est donc bien davantage que le programme des cours offerts aux collaborateurs. Quant au changement, il est à prendre comme ce flux continu de modifications qui viennent affecter les caractéristiques de la vie professionnelle, la transformation progressive des emplois bien sûr, mais aussi des équipes et des conditions d'emploi, dans un contexte d'organisation du travail toujours plus flexible.

Ces précisions données, nous allons montrer dans un premier temps le rapport de l'administration aux phénomènes de changement et l'influence de ceux-ci sur l'évolution des métiers et des compétences. Dans un deuxième temps l'émergence de la formation, dont l'apparition intervient souvent -au départ au moins- comme une greffe sur les structures en place, sera analysée pour faire ressortir son intégration progressive aux activités de l'administration et aux besoins qu'elles engendrent. Finalement, les

réflexions actuelles autour du thème de l'organisation en apprentissage permanent permettront de montrer comment la formation et le changement se fondent dans une vision plus flexible de l'administration.

1. Administration et changement

La conception traditionnelle de l'administration, telle que formulée par M. Weber notamment, la dépeint comme un organisme solide, inflexible, garant de la stabilité de l'Etat ¹. Aussi n'est-il pas étonnant de constater que pendant longtemps, elle ait été insensible aux changements de son environnement, même lorsque celui-ci, à la fin des trente glorieuses, est devenu turbulent.

Sous la pression de l'opinion publique, de certains citoyens et hommes politiques avisés, l'administration s'est peu à peu résolue à devoir évoluer. Dans le service offert aux usagers, l'organisation interne et le style de management, les changements gagnent petit à petit du terrain, conduisant à une souplesse accrue, un style moins autoritaire et une ouverture sur l'extérieur ².

Mais il s'agit toujours à ce stade d'une adaptation, d'une réaction (tardive) face à des modifications devenues incontournables. Pensons par exemple à l'intégration des nouvelles technologies de l'information et son cortège de PC qui habillent maintenant la plupart des espaces de travail : c'est souvent en toute hâte qu'elles ont été introduites, et non par une réflexion prospective qui aurait permis de gérer cette situation dans la sérénité.

Aujourd'hui, sous la pression lancinante de déficits budgétaires étouffants, mais aussi par un rapprochement privé-public qui fait que les usagers se considèrent de plus en plus volontiers comme des clients et jugent avec les mêmes critères les services fournis par les entreprises privées et le secteur public, les administrations sont en réelle mutation. Nombreuses sont celles qui essaient de maîtriser, voire d'anticiper le changement. Imaginant des modèles de gestion dans le sillage du *New Public Management* ³, elles agissent souvent en pionniers et, sans toujours s'en rendre compte, contribuent à une réforme en profondeur de nos institutions publiques.

1 Etat a une racine étymologique commune avec station !

2 L'ouverture était perçue pendant longtemps comme une contamination, à éviter à tout prix. Pensons simplement aux réticences rencontrées lorsque les fonctionnaires, d'anonymes, devaient tout à coup arborer leur nom.

3 En français Nouvelle gestion publique, caractérisée par un esprit d'entreprise et une recherche d'efficacité. Cette nouvelle gestion a été lancée notamment par l'ouvrage "Reinventing the Government" de Osborne/Gaebler.

Alors que l'activité de l'administration a été pendant longtemps contrôlée à la seule aune du respect des budgets et des bases légales ¹, le citoyen exige de manière toujours plus forte une efficacité (pour ne pas dire une rentabilité) de l'action publique et un service de qualité. Ainsi se multiplient les projets visant une plus grande transparence de l'administration, la simplification des procédures et la clarté des coûts. De même, l'organisation interne est simplifiée et le statut des fonctionnaires révisé en profondeur ². Certaines administrations ouvrent des arcades d'informations pour leur " clientèle ", alors que d'autres appliquent les principes de gestion de la qualité et visent même une certification ISO !

2. La métamorphose des métiers et des compétences

Dans ce contexte, la pression exercée sur les fonctionnaires, l'évolution de leurs emplois et des compétences requises est impressionnante. L'image courtelinesque du fonctionnaire rond-de-cuir, encore bien présente dans l'opinion publique ³, paraît devoir être dans un avenir très proche reléguée aux oubliettes de l'histoire ! Les compétences et qualités actuellement recherchées chez les fonctionnaires (et pas seulement les cadres) sont suffisamment éloquentes : compétences techniques et fiabilité sont complétées par l'initiative, la créativité, les capacités relationnelles et de communication pour ne citer que les principales d'entre elles.

Face à des modes d'organisation qui favorisent la polyvalence et un style de management qui transforme les fonctionnaires, trop longtemps confinés à la simple fonction d'exécutant, en partenaires de l'innovation, générateurs d'idées et détenteurs d'un potentiel à mettre en valeur, la formation traditionnelle s'avère complètement dépassée.

De plus, les tendances actuelles en matière d'évolution des carrières révèlent clairement que le modèle d'un métier ou d'un job pour la vie, dont le titulaire aurait une fois pour toutes maîtrisé l'ensemble des aspects, est révolu. Deux courants parallèles, dont les effets se combinent pour le fonctionnaire, peuvent être esquissés :

- de manière prévisible, les besoins de l'administration impliqueront pour les collaborateurs plusieurs changements de métiers au cours de leur carrière. Aujourd'hui déjà, certains employeurs publics mettent sur pied de véritables Bourses de l'emploi internes, destinées à favoriser la mobilité interne. Des études montrent qu'un travailleur exercera en moyenne quatre à cinq métiers au cours de sa vie professionnelle, par quoi

1 Ce qu'il convient d'appeler " le pilotage par les inputs ", cf E. Buschor : Organisationsmodelle für ein wirksames öffentliches Gesundheitswesen, Zürich, 4ème édition, 1994, pp.19ss.

2 Notamment dans le sens d'une rémunération à la performance, voir Y. Emery, Salaire à la performance dans le secteur public, Collection de la Société suisse des sciences administratives, volume 27, Berne, 1994..

3 Un des auteurs réalise une recherche sur l'image du fonctionnaire dans le canton de Genève, publication prévue pour fin 1995 (Y. Emery, IDHEAP).

il faut entendre des domaines de responsabilités fondamentalement différents et non seulement une évolution dans la même profession. Par rapport au système actuel, marqué par une spécialisation intervenant dès la formation de base, de sérieux aménagements seront nécessaires !

- l'éclatement des parcours professionnels. Les études récentes sur les carrières ¹ combattent le modèle du *biologicisme* ² et mettent en exergue la multidirectionnalité des parcours professionnels, traduisant clairement la capacité des adultes à remettre en question les orientations prises à un moment donné, à apprendre de nouvelles matières et acquérir, quelque soit l'âge atteint, des compétences supplémentaires.

Ces tendances sont encourageantes en relation avec le constat d'accélération du changement. Toutefois il convient, pour en tirer réellement profit et faire en sorte que le fonctionnement de l'administration s'en trouve enrichi, de développer des pratiques innovatrices de formation au changement.

3. Le rôle de la formation dans le changement

Avant de décrire quelques nouvelles tendances en matière de formation, il convient, pour ancrer la réflexion, de comprendre les spécificités de l'administration publique en matière de formation et de délimiter le cadre d'étude.

3.1. La formation continue dans la fonction publique : une chimère ...

Contrairement aux grandes entreprises privées où la formation continue offre un visage monolithique, celle des administrations publiques présente des facettes multiples.

Si la formation à la place de travail constitue un canal relativement peu exploité, le gros des efforts de formation se retrouve au niveau des services et des départements de l'administration³. Il s'agit dans la majorité des cas d'une formation spécialisée, souvent dispensée par des organismes intercantonaux ou fédéraux.

On peut y voir l'héritage d'un certain cloisonnement entre les services et les départements, qui résulte du mode d'organisation de l'activité étatique, caractérisé par la spécialisation des tâches et l'autonomie de fonctionnement.

1 Par ex.: D. Riverain-Simard : Etapes de vie au travail, Editions Saint-Martin, Montréal, 1984.

2 Approche selon laquelle les capacités de l'adulte sont calquées sur l'évolution de son corps en tant qu'organisme, dont il est montré que la dégradation progressive commence vers 25 ans.

3 Généralement, plus du 90% des ressources y sont consacrées. Pour l'Etat de Vaud, l'investissement pour la formation continue dépasse 5 millions de francs par an, dont le dixième seulement revient à la formation centralisée.

Il est donc difficile, sinon illusoire, de vouloir dégager des tendances générales pour ces formations sectorielles à caractère professionnel. De plus, dans la problématique du changement, elles s'inscrivent presque exclusivement dans une perspective de perfectionnement professionnel.

Malgré les barrières départementales, les administrations ont peu à peu mis en place une formation centralisée. Les premières formations centralisées apparaissent relativement tardivement¹. Les moyens qui y sont alloués sont modestes voire dérisoires en comparaison de ceux investis pour les formations décentralisées. Pourtant, ce canal de formation offre le meilleur champ d'investigation pour la question qui nous intéresse.

3.2. La situation actuelle

La formation continue centralisée² poursuit généralement les buts suivants:

- connaissance de l'environnement interne de l'administration et renforcement des valeurs communes;
- maîtrise des instruments de gestion communs à tous les départements;
- amélioration des performances aux niveaux personnel et interpersonnel;
- développement personnel des fonctionnaires;
- formation des cadres à la conduite du personnel et de l'organisation.

Il s'agit le plus souvent d'une formation de type catalogue, regroupant un ensemble de sessions de 1 à 4 jours, parfois organisées sous forme de filières. Un organisme central publie annuellement une brochure présentant l'ensemble des sessions offertes.

Le mode de participation est dans la plupart des cas facultatif. C'est, en quelque sorte, l'offre qui crée la demande. Les inscriptions suivent l'incontournable voie hiérarchique. Cette dernière apporte une caution jugée déterminante pour justifier autant le congé formation que le coût réel de la formation.

Comme les ressources sont modestes, cette formation ne touche guère davantage que le 30% du public cible³. Les responsables des programmes s'orientent naturellement vers une clientèle plus limitée et mieux ciblée : les cadres.

Les nouveaux défis de l'administration publique créent une brèche importante dans l'édifice de la formation interdépartementale. La formation vit à l'heure du changement. Quelles en sont les perspectives ? Des tendances récentes se dégagent trois étapes dans l'évolution de la formation centralisée :

1 En 1966 pour la Confédération; en 1973 pour le Tessin; en 1978 pour Genève; en 1989 pour Vaud.

2 Appelée également formation interdépartementale.

3 L'implantation des programmes offerts ne dépasse que rarement la demi-journée par personne et par an.

- le changement de la formation,
- la formation au changement,
- la formation par le changement.

3.3. Changer la formation ?

Depuis plusieurs années, les responsables des programmes ont réalisé qu'une formation catalogue, bien que légitime compte tenu de la taille de l'organisation, présente des limites importantes et surtout, dans une stratégie de changement, s'avère inadéquate.

D'aucuns envisagent le passage à une formation ciblée qui vise à mieux cerner les besoins, à définir clairement des priorités dans les programmes à suivre de manière non facultative.

La formule catalogue porte naturellement les responsables à axer leurs efforts sur le succès à court terme. Les sessions sont maintenues en fonction de l'écho rencontré. Les titres des sessions évoquent des performances accrues rapidement ou des apprentissages valorisant le développement personnel.

Aujourd'hui, de nouveaux moyens de gestion des ressources humaines nécessitent un recentrage des buts de la formation continue vers le moyen et le long terme.

- La formation continue est appelée à faciliter les changements organisationnels par des séminaires à la carte sur les sites¹.
- La formation doit également appuyer la mise en œuvre de nouvelles politiques de gestion par des formations ciblées "obligatoires"².
- La formation est surtout appelée à détecter et à développer les potentiels des futurs cadres moyens et supérieurs, et à filtrer les flux promotionnels. Il n'est pas rare que les futurs cadres dirigeants participent à des appréciations par simulation³.

Nous assistons donc au passage d'une formation centralisée axée sur les performances à court terme à une formation s'inscrivant dans le long terme et destinée à favoriser la mobilité professionnelle.

1 Le terme de formation action est généralement admis pour désigner des actions de formation proches du terrain, portant sur un changement effectif s'opérant auprès d'un groupe réel de personnes.

2 Dans le secteur public, la formation centralisée s'est trouvée quelque peu déconnectée de la gestion des ressources humaines (GRH), qui a longtemps été conçue et réalisée de manière décentralisée et non explicite. Or, un projet de formation ne pourra jamais dépasser la qualité de la politique de GRH qui l'encadre. Dans ce sens, la formation interdépartementale est appelée à s'intégrer dans une politique plus générale, et toujours mieux exprimée, de GRH.

3 Ou "assessment center".

Il faut relever enfin un dernier aspect très important de la formation : l'évaluation de son efficacité. Selon le modèle de Hamblin¹, tout programme de formation provoque 5 niveaux de changements bien distincts :

- ... des réactions,
- ... des apprentissages,
- ... des changements comportementaux,
- ... des changements organisationnels,
- ... l'atteinte des buts ultimes de l'organisation.

Trop longtemps, et aujourd'hui encore, la formation centralisée a été jaugée aux réactions à chaud plus ou moins positives des participants. Qu'en est-il des autres niveaux d'appréciation ? L'introduction progressive dans les administrations publiques romandes de systèmes d'appréciation permettront de dresser des bilans individualisés autant sur les attentes vis-à-vis de la formation que sur les compétences réellement acquises en formation.

3.4. Former au changement ?

Il existe un écart grandissant entre les besoins d'une administration efficace, c'est-à-dire œuvrant d'une manière coordonnée avec une optimisation de ses ressources, et l'organisation de cette dernière. Pour réduire cet écart, il est capital de :

- revaloriser la formation des cadres en apprenant à ces derniers à manager le changement,
- mieux préparer le personnel au changement.

3.4.1. Revaloriser la formation des cadres

De spécialiste aux compétences techniques pointues, le cadre doit devenir un généraliste aux compétences managériales très développées. Les cadres seront les leviers du changement dans la mesure où ils pourront assumer des responsabilités de gestion toujours plus poussées.

Avant de devenir des leaders, les cadres doivent apprendre le métier de manager². Pour piloter le changement, les "managers publics" apprendront à :

1 Hamblin A. C. , Evaluation and Control of Training, 1974, London : McGraw-Hill.

2 Distinction classique entre leader et manager, voir par exemple John W. Gardner, On Leadership, The Free Press, New York 1990, p. 3 et suivantes.

- lire l'évolution de l'environnement et situer leur action dans une vision et une planification stratégique;
- interagir efficacement avec le niveau politique;
- mobiliser leurs ressources, surtout le personnel, autour de projets novateurs clairement définis.

3.4.2. Mieux préparer le personnel au changement

En affirmant que *"seul l'inconnu épouvante les hommes, mais pour quiconque l'affronte, ce n'est déjà plus l'inconnu"*, St-Exupéry résume à merveille la problématique du changement pour l'humain. L'anxiété est sans doute la principale cause des résistances au changement. Pour les vaincre, le personnel doit être informé, formé et entendu.

En ce qui concerne la formation, deux éléments sont à considérer :

- les effets indirects de toute formation¹,
- les méta-compétences².

a) Les effets indirects de la formation :

Toute action de formation se caractérise par le rassemblement d'individus dans un espace d'échanges hors du carcan professionnel. Les participants ont l'occasion de s'exprimer sur leur vécu et sont, si le formateur maîtrise son art, entendus.

Il faut souligner l'importance des sessions de développement personnel, en période de changement, comme soupape pour les tensions négatives qui entament la motivation des personnes³.

Ces sessions permettent souvent de vaincre les résistances au changement par une plus grande connaissance de soi, une meilleure gestion des tensions et des ressources propres, et la conviction que, quelles que soient les difficultés rencontrées, la personne est d'abord son propre moteur de changement.

b) Les méta-compétences :

Les effets indirects ne sont cependant pas suffisants. La formation doit permettre en outre l'acquisition de compétences nouvelles qui visent à mieux maîtriser le changement. Parmi ces compétences communes à tout individu plongé dans un processus de changement organisationnel, il faut mentionner spécialement :

1 Ou facteurs "X" car ils sont sensés démultiplier l'efficacité des collaborateurs à leur place de travail.
 2 Compétences communes à un ensemble d'activités ou de fonctions.
 3 Affirmation fondée sur une enquête réalisée ce printemps auprès de tous les chefs de service de l'Administration cantonale vaudoise.

- l'introspection ou la capacité à porter un regard critique sur soi et analyser avec un recul suffisant la situation vécue,
- la communication,
- la coopération,
- l'intra-preneurship ou la capacité à offrir des prestations de qualité conformes aux attentes des clients internes et externes,
- la maîtrise du temps et des ressources propres,
- la résolution de problème et la prise de décision,
- la créativité,
- la capacité à apprendre et à transférer les compétences acquises.

4. L'administration apprenante

Cette dernière capacité est parfois appelée : *compétence génératrice de compétences*; elle permet d'entrer dans le monde passionnant des organisations apprenantes¹. Inspirées par l'observation des organismes vivants et du fonctionnement du cerveau, ces organisations capables d'apprendre, en intégrant les changements de l'environnement pour modifier leurs propres règles de fonctionnement, représentent les formes les plus évoluées de systèmes d'organisation. Certaines administrations commencent à s'y aventurer. Elles placent ainsi leurs fonctionnaires devant de nouveaux défis, qui bouleversent fondamentalement leur culture professionnelle. En effet, plutôt que d'être (uniquement) les garants des règles et procédures, activité qui devenait parfois une fin en soi, ils devront à l'avenir également porter un regard critique destiné à remettre en question les acquis, les habitudes et règles de fonctionnement devenues obsolètes.

En substance, il s'agit là de ce que C. Argyris, le père de l'apprentissage organisationnel, appelle la *double boucle* d'apprentissage². Pour être efficace demain, l'administration doit apprendre à faire circuler les expériences et l'expertise de chacun de ses fonctionnaires. Le changement ne sera alors plus perçu comme une menace, venant perturber l'ordre établi, mais comme une opportunité d'intégrer de nouvelles connaissances et de fonctionner plus efficacement. Progressivement, l'administration parviendra de la sorte à faire fructifier son capital de compétences et contribuer à la croissance de ce que M. Authier/P. Lévy³ appellent les *arbres de connaissances*, véritable représentation du capital d'expertise propre à une institution.

1 Voir par ex. J.-P. Anciaux, *L'entreprise apprenante*, Les éditions d'Organisation, Paris, 1994.

2 C. Argyris, *Overcoming Organizational Defenses*, Allyn & Bacon, Boston, 1990.

3 M. Authier/P. Lévy *Les arbres de connaissances*, La Découverte/Essais, Paris, 1992.

Epilogue

Pour y parvenir, la portion la plus tortueuse du chemin de progrès reste à parcourir : celle qui demande de changer les valeurs et les modèles mentaux. Ce qui signifie aussi apprendre à désapprendre, à quitter les certitudes sur lesquelles, un peu comme des béquilles de l'esprit, les fonctionnaires se sont trop longtemps appuyés.