

**LES CAHIERS D'ETUDES
du C.U.E.E.P.**

n° 30

juin 95

**LA TRANSFORMATION DES
LOGIQUES DE FORMATION
DANS LE SERVICE PUBLIC**

**Une étude de cas
Michel Vandenberghe**

**U.S.T.L.
C.U.E.E.P.**

LES CAHIERS D'ÉTUDES DU CUEEP

Membres fondateurs

J. LOSFELD, P. DEMUNTER

Comité de Direction

les Membres fondateurs, le Directeur du CUEEP, le Directeur du Laboratoire de Recherche TRIGONE, le Secrétaire de Rédaction.

Comité de Lecture

A. BIOLLUZ, B. BRUNIN, É. CHARLON, D. CLÉMENT J. CLENET, R. COULON, A. DERYCKE, P. DEMUNTER, B. JOLY, J. HÉDOUX, G. LECLERCQ, V. LECLERCQ, M. MEBARKI, D. POISSON, A. TARBY, M.R. VERSPIEREN.

Secrétaire de Rédaction

V. LECLERCQ

Gestion et Administration

V. LECLERCQ, N. MIELCAREK et B. RICHARDOT

Publication : 2 à 4 numéros par an

Prix du Numéro : 75 F (TVA incluse).

Abonnement : 330 F. (Pour six numéros, TVA incluse)

Toute correspondance est à envoyer aux CAHIERS D'ÉTUDES DU CUEEP :
9/11 rue Angellier - 59046 LILLE CEDEX
- Tél.: 20.58.11.53 - Fax : 20.58.11.10

LES CAHIERS D'ETUDES du C.U.E.E.P.

juin 1995 - N° 30

LA TRANSFORMATION DES LOGIQUES DE FORMATION DANS LE SERVICE PUBLIC

Une étude de cas

Michel Vandenberghe

Mémoire soutenu en vue de l'obtention du DESS Ingénierie de l'Education :
option responsable de formation

U.S.T.L.

C.U.E.E.P.

AVANT-PROPOS

C'est en qualité de Responsable de Formation dans un service extérieur du Ministère des Affaires Sociales que j'ai réalisé la présente étude, destinée d'une part à sanctionner un cycle de formation préparatoire à un D.E.S.S. d'Ingénierie de la Formation, et d'autre part, à accompagner un projet de transformation d'un service dont la fonction principale est bien de contribuer à l'amélioration de l'efficacité du service public, par le développement de la compétence de ses agents.

Pendant plusieurs années (de 75 à 85) cette fonction s'est concrétisée par l'organisation d'actions de formation présentées dans un catalogue qui s'efforçait de recouvrir les matières, outils et méthodes identifiés comme les plus pertinents dans le champ de l'action sanitaire et sociale ; cette pertinence étant d'ailleurs essentiellement liée à la prise en compte des instructions figurant dans les circulaires et notes ministérielles. La réponse aux besoins des agents et des services ne s'exprimait qu'au hasard d'intérêts peu élucidés, dans le jeu d'expression des demandes de formation à l'intérieur de questionnaires d'enquête individuels.

La configuration générale de cette logique correspondait bien aux caractéristiques signalées par Guy Leboterf (90) : une logique prédominante du catalogue de formation, avec un horizon annuel et des référentiels faibles, c'est-à-dire des informations éclairant insuffisamment la démarche.

L'exigence de cohérence n'était relative qu'aux décisions d'exploitation, lesquelles dans le domaine des concours par exemple, s'inscrivaient dans le cadre limité de la gestion prévisionnelle des effectifs. Les actions aboutissaient à une logique de contenus de formation, avec une prédominance de stages. Leur élaboration était centralisée au niveau du Responsable de Formation. Enfin, leur évaluation se limitait au recueil d'opinions « à chaud ».

Aujourd'hui, le monde serait en changement, en grande nécessité de transformation, pour sortir des crises qui l'affectent. Et il semblerait bien que nul n'échappe à cette nécessité. La crise économique, les relations entre États, les nouveaux équilibres et l'évolution des sociétés ont des répercussions à tous les niveaux, l'État, son Administration, les entreprises.

Avant de traiter le sujet choisi pour cette étude, et pour mieux comprendre, il peut être utile de resituer les caractéristiques de l'évolution de la

problématique de la réforme administrative, telle qu'elle a été analysée par Jacques Chevallier, Professeur à Paris II, lors du forum sur l'innovation dans les services publics des 5 et 7 Novembre 1992 :

« A partir des années 60, la conception de la réforme administrative a été mise en avant et clarifiée dans le thème de la modernisation administrative. Il s'agissait d'une modernisation conçue sans les fonctionnaires, selon une logique d'approche descendante.

Cette approche pouvait même être perçue contre les fonctionnaires, du fait, du retour à la faveur de la crise de l'Etat-Providence, à la conception classique du moins d'État ».

Cette modernisation, qui servira à partir de cette époque, de caution et d'habillage aux divers projets de réforme administrative, comportait 2 axes essentiels :

- un axe technologique (sur lequel nous reviendrons ultérieurement, dans le cadre des entretiens qui ont servi au présent mémoire) ;
- un axe managérial, conforme à l'idée se développant selon laquelle l'administration est tenue comme les entreprises privées, d'améliorer ses performances, en remettant en cause ses finalités, ses structures et ses méthodes. Le management public fera son entrée dans l'administration française par voie d'autorité. « Portées à bout de bras, pour reprendre la formule de J.C. Thoenig, par les hommes placés au sommet des hiérarchies administratives, les innovations sont préparées dans le secret puis imposées à la base sans consultation préalable.

Il y a eu ainsi des pratiques de management qui ont ignoré délibérément les agents, telle la rationalisation des choix budgétaires qui visait à améliorer l'efficacité de l'action, par une meilleure information des décideurs et la prise en compte des résultats enregistrés. Mais les agents n'étaient envisagés que comme moyens et non comme acteurs.

Le bilan en fin de compte décevant de l'introduction des méthodes managériales dans l'Administration Française s'explique largement par cette méfiance des agents qui, tenus à l'écart de la conception des réformes, ne pouvaient y réagir que négativement.

A la fin des années 70, on a assisté à la résurgence du discours sur l'inefficacité administrative qui a conduit à concevoir plus clairement encore le processus de modernisation comme dirigé contre les fonctionnaires perçus comme trop nombreux, peu performants et attachés à leurs privilèges. Dans ce contexte, non seulement le privé est érigé en modèle et l'administration invitée à s'aligner sur ses valeurs et méthodes de gestion, mais encore la

restauration de l'efficacité administrative est censée passer par la réduction des coûts de fonctionnement administratifs, par la compression des effectifs et des rémunérations. L'accent est mis sur l'exigence de productivité administrative et traduit tout à fait cette orientation : l'administration est sommée de faire un meilleur usage des moyens matériels et humains qui lui sont alloués. Elle va donc connaître une nouvelle politique de rigueur et une recherche systématique de gains de productivité. L'augmentation de la qualité et du volume du travail fourni devient l'objectif prioritaire.

La nécessaire transformation dont il est question aujourd'hui trouve donc ses origines dans l'évolution des politiques de modernisation depuis 1981, période primitivement marquée par une dynamique de croissance des effectifs et de renforcement de garanties statutaires. La rigueur budgétaire et la nécessité de l'adaptation ont ensuite occupé le devant d'une scène dans un décor de crise et de concurrence. La gestion des Ressources Humaines a alors été avancée comme moyen privilégié de transformer l'Administration. Près de 12 000 emplois budgétaires civils ont été supprimés entre 84 et 86 alors que plus de 80 000 avaient été créés dans les 3 années précédentes. La limitation des effectifs a marqué l'effort général de rigueur imposé par la crise, l'administration devant nécessairement réduire ses coûts de fonctionnement, la Direction du Budget avait estimé que cette réduction « devait faire bouger l'administration en la contraignant à repenser ses structures, ses missions, ses modes d'organisation du travail, ses méthodes de gestion ».

Depuis le colloque de l'Association Services Publics en 1985, on tend à penser que le nombre d'agents de la Fonction Publique ne devrait plus évoluer considérablement mais que devra s'accomplir une mutation considérable des tâches qu'il faudra savoir accompagner. Un responsable de Formation ne pourra donc ne pas tenir compte des mutations internes de l'administration, notamment l'évolution de l'organisation et du contenu du travail, laquelle doit rejaillir sur les besoins en personnels des services publics.

Les mesures nouvelles obéiront à des contraintes que Jacques Chevalier (88) situe sur 3 plans :

- contraintes technologiques, avec l'informatisation
- contraintes économiques avec l'apparition d'une certaine concurrence qui impose une recherche de la qualité des prestations
- des contraintes sociales avec la montée de l'insatisfaction, tant du public que des agents de l'administration.

De ce constat, en 1985, le gouvernement tire un plan intitulé « 10 objectifs pour la modernisation ». Celui-ci couvre les relations avec les agents (concertation, adaptation des conditions de travail, formation). Les relations avec les usagers (information, simplification, protection des droits) l'organi-

sation interne (utilisation de nouvelles technologies, gestion optimum des effectifs, mobilité, évaluation).

A l'instar de ce que connaît l'entreprise, le discours sur la productivité est apparu dès 1986. La fonction publique a encore perdu 33 000 emplois budgétaires entre 86 et 88. Et le ministre De Charette déclarait ainsi : « les entreprises réussissent à dégager en moyenne 3 % de productivité par an, l'administration peut raisonnablement se fixer pour objectif de gagner chaque année 1,5 % de productivité ». Le concept de formation va progressivement se préciser au fil des discours. Jacques Chirac reconnaît en 1988 que l'État est raffiné en matière de statut, mais reste insuffisant pour analyser et connaître les métiers de l'administration. Ainsi, le remède de la modernisation émerge doucement de l'analyse de Michel Crozier et d'Hervé Serieyx, selon lesquels il s'agira plus de changer les têtes que changer les statuts, prônant plus l'évolution des attitudes que celle du règlement.

La question de la modernisation, à partir de 1987 va tenter de répondre à 3 objectifs :

- réduire les coûts et les charges
- accroître l'efficacité et améliorer la qualité du service public
- mobiliser les hommes et développer la gestion des ressources humaines.

La conception que fait le Ministre de la Fonction Publique, de cette G.R.H., a trait à :

- la gestion prévisionnelle des effectifs
- la gestion individuelle des carrières
- la conception et la mise en oeuvre de politiques de formation finalisées
- l'évaluation régulière et approfondie des cadres.

C'est ainsi qu'à l'échelle de chaque Ministère, recommandation est faite de mettre en oeuvre une gestion plus attentive des carrières des agents et de concevoir des plans de formation fondés sur l'évaluation prévisionnelle des ressources humaines, des qualifications, des compétences et des services.

Michel Rocard, en 89, posera les fondements du renouveau du service public. l'Etat doit s'adapter à une société française en mutation. Le maître-mot deviendra adaptation. On devine aisément le lien qu'il entraînera avec la formation. Pour un responsable de formation, le maître-mot deviendra flexibilité, car il sera nécessaire de ne pas compliquer les adaptations souhaitées, d'intervenir avec souplesse. Le Premier Ministre a bien conçu une démarche de changement propre aux administrations. Cette démarche doit aider à redéfinir de manière claire les missions de chaque service public, où

la logique de responsabilité engagée amène à considérer que l'efficacité des services publics, comme des entreprises, requiert un salarié impliqué, motivé, qualifié et créatif.

C'est ainsi que se présente le contexte général dans lequel s'inscrit la présente étude, contexte marqué par la nécessaire adaptation du système administratif. Parmi les quatre axes dégagés dans ce projet de renouveau (agents, usagers, organisation interne, évaluation) celui relatif au facteur humain intéressait prioritairement la fonction formation.

Il s'avérait nécessaire, en tant que praticien de la formation, de prendre un certain recul pour analyser cette fonction et sa possible évolution. Une recherche dans le cadre d'un mémoire de fin d'études présentait l'avantage de cette opportunité, en même temps qu'elle s'obligeait à une certaine rigueur méthodologique.

L'analyse de l'actualité de la Fonction Publique de l'Etat a permis de situer le contexte de la problématique abordée ; la lecture des recherches engagées par divers auteurs sur le thème de la modernisation de l'Etat a aidé à conceptualiser les grands points constitutifs du domaine d'étude ; les réunions d'échanges réalisées à l'intérieur des services avec lesquels je suis amené à travailler ont jeté sur le sujet une parole spontanée, issue de la base, révélant les aspects marqués d'une homogénéité de points de vue ; enfin, les entretiens avec les Directeurs de Services déconcentrés des Affaires Sanitaires et Sociales de la Région Nord-Pas de Calais et des responsables syndicaux ont apporté un éclairage stratégique sur cette fonction formation dont je sentais confusément qu'elle devait se modifier.

INTRODUCTION

Les notions d'État et d'Administration recouvrent une réalité complexe, hétérogène. Les problèmes qui s'y posent, les pratiques qui les traversent et les missions qui sont à remplir sont diverses, multiformes et rendent l'approche de cet appareil, difficile et sujette à interprétations parfois réductrices. Même depuis la décentralisation, qui devait rapprocher l'Administration des citoyens, il faut bien convenir que l'État n'est plus très lisible pour la majorité d'entre eux. D'abord, tous les grands problèmes que rencontre notre société ne sauraient être résolus par la seule administration. Les phénomènes d'exclusion, la tension qui monte autour des banlieues, le vide des campagnes sont bien là pour nous le prouver.

Ainsi, les gouvernements se sont attachés à réfléchir au projet d'ensemble qui pourrait rebâtir une organisation de l'État autour de ses missions essentielles. Michel ROCARD avait énuméré les huit missions de l'État qu'il considérait comme stratégiques, insistant sur la nécessaire cohésion sociale et sur la formation et la culture des hommes (auxquelles s'ajoutent sécurité et justice, protection des intérêts français dans le monde, défense nationale, gestion des finances publiques, harmonie du territoire, montée et régulation des activités économiques).

Depuis de nombreuses années, on parle de la crise de l'État-Providence, celui qui devait associer progrès social et dynamisme du système économique, par la recherche du plein emploi, les systèmes de protection sociale et d'éducation devant participer au soutien de la demande et à l'entretien de la force de travail tout en répondant à des besoins sociaux. C'est la crise des années 70 qui aurait abouti à une remise en cause de cet État-Providence. Les prélèvements obligatoires et la redistribution des revenus que suppose l'État-Providence ne bénéficient plus du même consensus : la crise, en les rendant plus nécessaires, en a alourdi le poids, tout en jetant un doute sur leur efficacité.

Le champ d'intervention de la puissance publique (l'État et les Institutions Publiques qui disposent de l'Administration et d'un régime de droit public formé de prérogatives et de sujétions dérogatoires au droit commun) s'est réduit sous l'effet de la décentralisation, la libéralisation des marchés, les privatisations et l'accélération de la construction Européenne. Cette situation serait la conséquence de ce qu'on appelle la logique du « moins d'État ». A celle-ci s'ajouterait celle du « mieux d'État », issue de la volonté de rendre la mécanique administrative plus performante. La première grande

concrétisation de cette volonté a été le lancement en 1989 du « Renouveau du service public ». Dans ce cadre, le Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations (représentant les différents ministères, et prévu par le décret du 1er Juillet 1992 portant charte de la déconcentration) a préconisé aux Ministères de laisser davantage d'autonomie d'exécution à leurs services extérieurs.

La réflexion générale qui a marqué ce contexte de renouveau constituait l'amorce d'une réforme de l'Etat. Dans une interview accordée au journal *Le Monde*, le 15 Février 1994, Michel ROCARD rappelait que le premier levier de cette réforme consistait à introduire dans la mise en oeuvre des politiques le principe de leur évaluation permanente. Le second passait par le développement de la responsabilité des services et des agents. Les mesures relatives à l'opérationnalisation de ce principe s'appellent déconcentration, globalisation des crédits, modernisation de la gestion du personnel, rénovation de la grille de la Fonction Publique, création de Centres de Responsabilités, développement des projets de service. Le 3e levier était lié à l'identité, la définition claire, concertée, des missions de chaque service public.

L'ancien 1er Ministre ajoutait que les fonctionnaires ne demandaient qu'à avancer dans cette voie pour peu qu'ils soient en confiance. Et si pour les Français, le thème du renouveau du service public n'est pas mobilisateur en lui-même, il tendrait à le devenir s'il est relié à la réforme de l'Etat.

La restauration de l'autorité de l'Etat passe par la considération d'un Etat utile et noble, capable de satisfaire le besoin de sécurité des citoyens, et de répondre aux exigences d'éducation, de santé, de cohésion sociale.

Donc, si la société se transforme, les organisations publiques se trouvent confrontées à la problématique du changement. Peuvent-elles changer et comment ? A cette dernière question se rattacherait la problématique de la formation. Celle-ci peut-elle aider et accompagner le changement ?

Le thème du changement, qui sous-tend la question du renouveau, mérite aussi d'être exploré, à la lumière de l'analyse sociologique de Michel Crozier.

Pour ce dernier, « on ne peut envisager le changement pour le changement, mais parce qu'il y a crise, celle-ci étant considérée comme un stimulant pour l'action. Pour bien comprendre l'effort de changement, il est donc nécessaire de réfléchir à un bon diagnostic de la crise. Il y aurait ainsi 3 principaux indicateurs de la crise :

- le manque d'argent ou crise financière

- la crise de la décision, qui devient moins facile à prendre que par le passé, parce qu'il faut tenir compte d'externalités, en consultant partout dans des environnements complexes, - et nous verrons que cette nécessaire concertation se retrouve dans les nouvelles logiques de formation-.

« - la crise de confiance, à la fois dans les politiques et les responsables, se manifestant souvent par la revendication du droit à être écouté ».

Derrière ces signes, les véritables problèmes ont trait à la transformation accélérée des sociétés, habitées de modèles de référence obsolètes. Michel Crozier parle du « déclin d'un monde à partir duquel on a élaboré le fonctionnement de la société industrielle. D'une standardisation production de masse/consommation de masse, on est passé à une logique d'innovation par la qualité et les rapports humains. Alors que l'activité industrielle se caractérisait par une rationalisation, une stérilisation des ressources humaines et un étouffement de la créativité, les activités dominantes d'aujourd'hui, sont des activités de service, de haute technologie, dans un nouveau type d'organisation qui fait largement appel aux ressources humaines ».

Le second problème a trait au développement de la complexité des phénomènes humains, où on assiste à une multiplication des rapports d'interdépendance et d'interaction.

Enfin, le 3e problème signalé, en rapport avec le précédent est relatif au développement de la liberté individuelle et des communications. Selon Crozier, plus il y a de complexité, plus il est possible aux individus d'échapper aux contraintes, et donc plus il y a liberté. A l'élargissement de cette dernière, suit l'augmentation du degré de complexité. Le système de contrôle ancien, fondé sur les principes de hiérarchie, de distance et de secret, correspondant à un certain type de commandement ministériel rencontre alors des difficultés de fonctionnement dès lors qu'il y a possibilité de discussion et de choix, développement de moyens modernes de communication et élargissement des rapports humains.

Nous allons tenter de souligner ces traits caractéristiques du changement, et en particulier l'augmentation de la complexité par la présentation des missions et des problèmes actuels d'une Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales :

LA DRASS DU NORD - PAS DE CALAIS

Cette structure est un service déconcentré du Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville. Elle emploie 224 agents dont 75 % sont des femmes (le temps partiel concerne 1/4 de l'effectif total).

La DRASS du Nord - Pas de Calais se caractérise donc par une forte proportion de personnel féminin, d'abord dans les catégories C-D (91) ensuite dans la catégorie B (28). En revanche, le nombre d'agents masculins de catégorie A reprend légèrement l'avantage.

Seconde caractéristique : une proportion relativement élevée d'agents d'encadrement, relevant de ladite catégorie A, due probablement à l'importance des missions d'études, d'analyse et de conception confiées au niveau régional de l'administration des Affaires Sanitaires et Sociales.

3ème caractéristique : une moyenne d'âge de 39 ans, sur laquelle influe la relative jeunesse du personnel féminin.

Correspondant à ses missions, l'ossature générale de la DRASS est constituée de trois grands services :

- * un secrétariat général
- * planification et contrôle de gestion
- * législation sociale

auxquels s'ajoutent 2 inspections techniques :

- * l'Inspection Régionale de la Santé
- * l'Inspection Régionale de la Pharmacie

et divers collaborateurs techniques spécialisés (conseillère technique en travail social, ingénieur régional de l'équipement, statisticien, chargé de mission à la protection sanitaire des populations civiles, responsable informatique et organisation.....).

Ces services recouvrent 19 cellules de travail dont la taille varie en fonction de l'effectif et des tâches de gestion qui leur sont confiées.

Selon le rapport annuel 92 de l'IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) « l'organisation et le rôle des services déconcentrés du Ministère des Affaires Sociales font l'objet d'un processus continu de réflexion et de réforme depuis plus de 30 ans ».

L'État a en effet été chargé d'un rôle social accru en plus de sa traditionnelle mission sanitaire à travers la détermination de la politique de santé publique, rôle rattaché à sa responsabilité en matière d'ordre public, de sécurité et de salubrité.

Ces multiples missions ont amené l'Administration à réorganiser ses services. Le décret du 22 Avril 1977 réforme la structure en trois piliers héritée du décret du 30 Juillet 1964 et fusionne, sous l'appellation DRASS,

le Service Régional de l'Action Sanitaire et Sociale, le Médecin Inspecteur de la Santé et la Direction Régionale de la Sécurité Sociale. Cinq ans plus tard, l'amorce du double mouvement de décentralisation et de déconcentration réorganise les services régionaux et départementaux. Si la loi du 6 Janvier 1986 transfère une partie importante des compétences autrefois dévolues aux DDASS au profit du Département, l'échelon administratif régional ne perd pas ses missions, la Région n'étant pas investie de compétences sociales. Les services de la DRASS sont placés sous l'autorité du Préfet de Région qui voit ses attributions renforcées depuis l'accélération récente du processus de déconcentration inscrit dans la Charte de la déconcentration mise en oeuvre par le décret du 1er Juillet 1992.

L'intense réflexion qui porte sur l'organisation territoriale des services de l'État, dans le but d'optimiser et de garantir la concertation et la coordination de leurs actions face à des « décideurs » locaux dont les stratégies divergent parfois, a conduit à l'expérience des DRISS (Direction Régionale et Interdépartementale de la Santé et de la Solidarité), regroupant les actuelles directions régionales et départementales. En attendant l'évaluation définitive de ce projet, la loi du 31 Juillet 1991 portant réforme hospitalière a modifié en profondeur les missions dévolues aux 22 directions régionales des affaires sanitaires et sociales de France. Ce texte charge désormais les DRASS d'une double mission. Elles demeurent en premier lieu les autorités de tutelle des organismes de sécurité sociale et les autorités de rattachement des inspections techniques prévues par la loi. Elles deviennent par ailleurs les principaux coordonnateurs de la nouvelle démarche de planification et d'évaluation en matière sanitaire et sociale mise en place en 1991.

La DRASS du Nord - Pas de Calais se distingue par sa dimension et l'environnement socio-économique dans lequel elle évolue. Troisième DRASS de France par l'importance (224 agents au 31 Décembre 1993), son champ de compétence couvre une région « en retard » en terme d'indicateurs de santé publique.

Le Nord - Pas de Calais reste une région jeune et démographiquement active (Taux de natalité : 15 % contre 13 % au niveau national ; 32 % de la population ont moins de 20 ans contre 27 % au niveau national). Elle est peuplée : 4ème région de France avec 3 965 058 habitants. L'espérance de vie y est cependant la plus faible du pays aussi bien pour les hommes (69,7 ans contre 72,6 au niveau national) que pour les femmes (78,8 ans contre 80,8). Les ratios standardisés de mortalité font apparaître une surmortalité très nette dans chaque grand groupe de causes de décès.

En regard, la densité médicale du Nord - Pas de Calais (223 médecins pour 100 000 habitants) est inférieure de près de 19 % à la moyenne nationale. Avec 191 établissements d'hospitalisation publics et privés, l'équipe-

ment ne répond pas au poids démographique de la région bien qu'il semble couvrir efficacement son territoire. La densité de sages-femmes est inférieure de près de 8 % à la norme française malgré la tradition « nataliste » de la région. Avec 358 infirmiers pour 100 000 habitants, la densité du Nord - Pas de Calais est inférieure de près de 20 % à la moyenne nationale.

Ces données récentes, tirées du « bilan de l'existant » élaboré en 1993 par le service de planification de la DRASS de Lille en vue de l'élaboration du Schéma Régional d'Orientation Sanitaire (SROS), démontrent l'importance et la difficulté de la mission assignée aux services déconcentrés du Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville : adapter l'offre de soins de la région à une forte demande de santé dans un impératif de maîtrise des dépenses de santé. Cet enjeu s'ajoute à la mission classique d'une DRASS : la tutelle des organismes sociaux et les inspections techniques.

La transformation des pratiques professionnelles dans le domaine sanitaire et social est aujourd'hui très fortement conditionnée par la nécessité d'évaluer les politiques mises en oeuvre.

Le compte-rendu des journées de l'École Nationale de la Santé 1992, insistait bien sur cet impératif nouveau qu'on retrouve dans la thématique du management public = finaliser, responsabiliser, évaluer.

« La diffusion de la notion d'évaluation dans le système de santé et dans le secteur social découle à la fois du constat de croissance excessive des dépenses et d'un questionnement sur la qualité des prestations offertes : en d'autres termes, ces secteurs sont accusés d'être pas ou peu efficaces, au sens où ils offriraient un mauvais rapport qualité-prix. Face à cette accusation, la notion d'évaluation est proposée comme un instrument raisonnable de régulation sur la base d'un dialogue argumenté entre les différents acteurs : professionnels et gestionnaires ou payeurs d'abord, mais aussi entre les différents niveaux de l'administration (établissement-région, région-état, etc) et éventuellement entre les prestataires du service public et les usagers. Ainsi, l'évaluateur serait le tiers facteur, capable d'arbitrer dans une situation de choix nécessaires, sur la base d'une « mise à plat » des problèmes favorisant la remise en cause et la recherche de solutions.

En pratique, la mise en cause de l'efficacité du système de santé et des politiques sociales est une des données fondamentales de la gestion de ces activités depuis les années 80. Essentielle pour les professionnels de notre secteur, il s'agit en réalité de l'un des aspects de la remise en question qui traverse le secteur public depuis les années 70.

Pour réhabiliter le secteur public, sensible aux usagers comme aux professionnels, le Ministère des Affaires Sociales a retenu l'instrument de l'évaluation pour une nouvelle gestion : qualité du service rendu, performance technique, adéquation aux objectifs.

« Cette dynamique d'évaluation touche aujourd'hui l'ensemble des programmes et des acteurs : il s'agit pourtant, dans le cas particulier des politiques sanitaires et sociales, d'une importante remise en cause : en effet, la notion de service public a longtemps structuré l'intervention de l'Etat dans la gestion du social autour des principes d'égalité, d'accessibilité, de permanence et de solidarité, et aussi de confidentialité. Ces principes ont pu longtemps être interprétés comme contradictoires avec la notion d'efficacité comprise comme un souci de rentabilité, et de mesure, qui implique la transparence des informations : ainsi, le pilotage des dépenses de santé à partir d'indicateurs médicalisés, même en vue de la qualité, a longtemps été écarté, comme non éthique, et est encore aujourd'hui une notion quasiment iconoclaste.

Les professionnels du secteur de la santé et du secteur social s'inquiètent des risques de mise à l'écart, au profit de nouveaux critères relevant d'une toute autre logique, de valeurs essentielles pour eux : le service des plus faibles.

Ainsi, l'évaluation soulève à la fois intérêt - comment nier la légitimité d'une telle démarche ? - et inquiétude. En outre, de multiples problèmes techniques justifient cette réserve : comment expliciter les objectifs, les référentiels et les programmes, relier des effets à des politiques particulières, etc., dans le contexte d'une action publique globale et multiforme ? Cependant, on constate que l'évaluation est aujourd'hui admise, considérée comme inéluctable par les professionnels, alors même que ces obstacles éthiques et techniques ne sont pas levés : l'intrusion dans le gestion des politiques de moyens d'information d'une grande puissance a peut être apporté, avec les moyens techniques, la tentation de connaître, donc de juger ? »

Avec la pression qui s'attache à cette nécessité d'évaluer, les besoins de transformation des pratiques professionnelles se font sentir très fortement à la DRASS du NORD - PAS DE CALAIS, comme dans beaucoup d'autres services déconcentrés d'ailleurs.

Ainsi, en témoigne l'extrait suivant, du rapport d'un cadre du service planification, en Juin 94 :

« A bien des titres, la nouvelle démarche de planification sanitaire impulsée par la loi du 31 Juillet 1991 portant réforme hospitalière pourrait constituer un terrain d'action privilégié pour la modernisation de la fonction formation et de l'administration.

1) Comme la formation, toute politique de planification s'inscrit résolument dans une perspective de changement. Dans le domaine sanitaire, planifier c'est également rechercher un avenir meilleur, adapter au mieux l'offre de soins et son organisation aux besoins de santé d'une population, sur un territoire donné, et à leur évolution. Les outils et méthodes utilisés sont d'ailleurs similaires : études - diagnostics de besoins, analyse prospective, élaboration - conduite - évaluation de projets, schémas d'organisation, contrats d'objectifs, expérimentations...

Depuis deux ou trois ans, une transformation subtile semble ainsi s'amorcer : au regard d'une planification désuète, qui reposait presque exclusivement sur la carte sanitaire, instrument d'encadrement rigide de l'offre de soins - une nouvelle planification apparaît, davantage qualitative, prospective, évolutive.

2) Contrairement à une opinion encore largement répandue, la planification sanitaire ne concerne pas seulement des structures, des équipements ou des investissements. Elle intègre aujourd'hui d'autres dimensions où les ressources humaines occupent une place croissante : gestion prévisionnelle des emplois (médicaux, paramédicaux.), qualification des personnels (de santé et autres), adaptation des moyens de formation aux besoins et perspectives de l'emploi (cf. quotas d'admission dans les écoles, régulation des jeux...).

Traduction concrète à la DRASS du Nord - Pas de Calais avec, en 1990, le regroupement au sein d'une même entité administrative de services auparavant dispersés, intervenant dans ces différents domaines (et même si, dans la réalité, le travail réalisé demeure encore fort cloisonné).

3) La planification sanitaire renouvée développe de nouvelles procédures de concertation et de consultation :

- au sein même des services déconcentrés de l'Etat : cohérence renforcée entre DRASS et DDASS (planification - tutelle), travaux menés en commun associant des services et des personnels différents (administratifs, médecins-inspecteurs, statisticiens, informaticiens...).

- avec leurs partenaires (établissements de santé, organismes d'assurance maladie...) dans le cadre, certes, des instances consultatives obligatoires (CROSS, conférences sanitaires de secteur) mais surtout à la faveur de la dynamique suscitée par l'élaboration des schémas d'organisation sanitaire. cf. rôle joué par les comités de pilotage des SROS.

De cette dynamique pourrait émerger une culture commune de planification qui, au delà des clivages institutionnels, permettrait d'articuler plus étroitement enjeux de santé publique et impératifs économiques (maîtrise des coûts).

Au regard de la formation, ces évolutions - brassées ici à grands traits - sont importantes car elles dessinent pour demain un profil de métier nouveau qui n'aura plus grand chose à voir avec le modèle type de l'agent administratif polyvalent :

- sur le plan des champs d'activité (avec, par exemple, une large ouverture à des disciplines telles que la biologie, l'économie de la santé, la démographie, ... ou encore des modes d'approche spécifiques à la planification, trop peu explorés dans nos services).

- en matière de management : projets collectifs, travail en équipe, recherche de consensus etc...

Force est de constater que cette « nouvelle donne » n'a guère été prise en considération, jusqu'à présent, par l'administration des affaires sanitaires et sociales (actions de formation ponctuelles, et le plus souvent adaptation sur le tas) ».

En résumé, la DRASS est donc un service extérieur de l'Etat, qui voit son organisation et son rôle se modifier, dans le cadre d'une politique de modernisation reposant sur des concepts techniques tels que la déconcentration, le contrôle de gestion, le décloisonnement, la connaissance des coûts, de même que la recherche de l'amélioration des conditions de travail et le développement d'une nouvelle politique de formation. L'objet de la déconcentration est de passer progressivement d'une structure centrale de gestion à une structure centrale de pilotage, en mettant l'accent sur les choix stratégiques, les missions de conseil d'animation et d'expertise, sur les fonctions de suivi et de contrôle des résultats, sur la formation et la gestion cadres. Comme toute structure déconcentrée, organisée autour des notions de responsabilité, d'objectifs, de résultats, la DRASS est confrontée à la nécessité de réviser sa ligne hiérarchique, de maîtriser l'accroissement du rôle de sa Direction dans l'arbitrage entre les moyens en personnel et les moyens de fonctionnement, de se munir d'outils d'évaluation et de pilotage, d'assurer une concordance entre l'évolution de ces effectifs et celle de sa charge de travail, de rendre plus performants ses outils de travail notamment en recentrant ses efforts d'informatisation sur les aspects organisationnels, de porter sa culture davantage vers le management et la communication, par exemple en accordant une vision stratégique à la tutelle dont elle est chargée dans le domaine sanitaire et social, enfin, en développant sa maîtrise d'ouvrage dans les politiques d'action sociale qui requièrent des capacités de présence crois-

santes de la part de personnels très qualifiés, aptes à assurer une fonction de représentation et de négociation dans un contexte de multipartenariat.

Ce rôle nouveau, et donc la compétence nouvelle qui s'y attache a pour but d'assurer un positionnement fort dans la mise en oeuvre au plan régional des politiques sociales. On touche bien ici au souci de s'adapter à un environnement qui s'est complexifié.

Toute notre hypothèse de départ se retrouve dans cette présentation synthétique et problématisée de la réalité institutionnelle qu'est la DRASS du Nord - Pas de Calais :

- le constat de difficultés
- la nécessité de concrétiser une modernisation
- la vérification d'une pertinence et d'une cohérence
- la spécificité du changement compte tenu des enjeux sanitaires et sociaux
- la définition d'une politique nouvelle de formation;

Les différentes composantes du changement vont se retrouver dans la transformation des logiques de formation.

Nous allons voir que l'un des instruments privilégiés dans les politiques ministérielles de modernisation est la formation. On peut en déduire un aperçu, lorsqu'on étudie la plaquette de présentation de la formation des Inspecteurs des Affaires Sanitaires et Sociales, par exemple.

Dans la partie relative aux principes fondateurs, il est rappelé que l'univers des Affaires Sanitaires et Sociales a toujours été concerné par le changement et que depuis quelques années celui-ci s'accélère. Après avoir connu une centralisation excessive, cette Administration est concernée par un vaste mouvement de décentralisation et de déconcentration. De nouvelles relations s'instaurent entre l'Etat et ses partenaires habituels. Parmi ces derniers, les consommateurs ou usagers viennent bousculer les modes de décision. Techniques médicales, attentes d'usagers, pratiques de promotion, gestion de solidarités locales évoluent.

Dans ce mouvement d'envergure, l'Etat a redéfini ses missions et d'une gestion directe, il déclare entendre passer à la stratégie et l'évaluation, en affirmant son rôle de médiateur, de négociateur et d'interlocuteur, s'efforçant de prendre en compte l'exigence de qualité attendue par les consommateurs. Dans ce cadre, l'inspection des affaires sanitaires et sociales retrouve un rôle important, confronté à une définition de métiers nouveaux, de fonctions différentes en lien avec d'autres formations tant initiales que continues.

Les auteurs du document cité plus haut, reconnaissent que ces métiers exigeront des compétences plus étendues, lesquelles ne découleront plus nécessairement des statuts de la Fonction Publique. « L'inspecteur des affaires sanitaires et sociales devra d'abord être un acteur, c'est-à-dire plus qu'un gestionnaire ou un administrateur. Acteur recouvre donc des fonctions d'interlocuteur, de négociateur, de décideur. On parlera de capacités d'expertise, de prospective, d'évaluation, de stratégie, de fédérateur ». Et le texte d'ajouter : « maîtriser la gestion tout en sachant dépasser cette fonction, agir tout en sachant inscrire l'action dans un environnement mouvant et incertain, faire valoir une spécificité tout en l'enrichissant par le partenariat, savoir donner aux actions une valeur et un sens, voilà les bases sur lesquelles doivent se construire les nouveaux métiers de l'inspection des affaires sanitaires et sociales. De nouvelles formations sont pour cela indispensables ».

On retrouve donc bien dans cet extrait, tous les ingrédients du changement et de la modernisation. La formation y est présentée comme un vecteur incontournable. Elle est en prise directe avec une réalité nouvelle, en relation avec un environnement plus complexe et plus mobile.

En résumé, et afin de bien circonscrire la question centrale qui nous préoccupe, nous admettons que l'Etat et son Administration recouvrent une réalité complexe, en précisant que, comme toute organisation, sa stabilité est fonction de sa capacité d'adaptation à l'environnement. Nous reconnaissons que cet environnement a changé. On peut comprendre ce changement à la lumière de l'analyse sociologique de Michel Crozier.

Toutes les organisations sont confrontées à la nécessité de faire face au changement : l'entreprise pour sa survie, l'Etat pour la cohésion sociale de la Nation, et l'Administration pour assurer l'efficacité de l'Etat. Et nous citons ces trois institutions parce que il y a un lien entre le bon fonctionnement de la société, une économie compétitive et une administration efficace.

Cette nécessité de faire face au changement pourrait se résumer en un slogan : moderniser pour sortir de la crise. Or, la crise révèle les problèmes d'inadaptation, et l'Administration de l'Etat a les siens propres. Ceci étant, la nécessité de s'adapter est commune à l'Administration et à l'entreprise.

Comment ont-elles procédé ?

Qu'est-ce qui les unit dans le prolongement de leur souci commun de reconsidérer leurs ressources humaines ? Et qu'est-ce qui les différencie ?

Quel constat peut-on faire des difficultés de l'Administration ?

Quelles sont les voies de la modernisation et quels obstacles celle-ci rencontre-t-elle ?

Enfin, pourquoi et comment la formation peut-elle être un outil de cette modernisation ?

Toute cette série d'interrogations, ou de pistes de réflexion, nous permettent d'énoncer la question centrale : la transformation de la logique de formation est-elle nécessaire pour contribuer au changement et à la modernisation ?

Les hypothèses sur lesquelles s'appuie la présente démarche, peuvent donc maintenant être énoncées comme suit :

Le développement économique et l'organisation de l'Etat-Providence s'inscrivent aujourd'hui dans un champ élargi et complexifié qui a engendré un phénomène de crise. L'entreprise, comme l'Administration de l'Etat, outils au service de ce développement, sont confrontés à la nécessité de s'adapter à un environnement qui s'est transformé.

Les mécanismes de cette adaptation, tant dans le secteur public que dans le privé, dans leurs stratégies et leurs outils présentent certaines homologues ; et dans l'Administration, on assisterait à certains décalages entre les orientations politiques, les contenus juridiques et les pratiques de terrain inscrites dans des entraves ou des champs de résistances qui accorderaient indirectement au droit une fonction anticipatrice du changement. Au croisement de ces forces, la fonction formation aurait un rôle nouveau à jouer dans la recherche d'une convergence des dynamiques et de cohérence des logiques.

Cette hypothèse part d'un constat :

- une pénurie de moyens
- une difficulté accrue à décider
- une crise de confiance à l'égard de l'Etat dont les politiques et les responsables se sont révélés incapables de résoudre la crise économique.

Elle établit ce constat dans une problématique de complexification de l'environnement.

Elle pose comme condition pour agir, l'obligation de s'adapter. Elle traduit cette adaptation en processus de modernisation.

Elle se propose d'explorer divers processus de modernisation et d'en dégager la pertinence et la cohérence. Cette recherche, méthodologiquement, va s'opérer par comparaison de processus tirés du monde de la grande entreprise et de l'administration de l'Etat. Ce repérage des homologues et des différences devra permettre de spécifier la problématique du changement dans l'administration tout en révélant les insuffisances des diverses tentatives engagées depuis les années 80 (inflation) des effectifs, dérive techniciste et impérialisme de l'outil informatique). Elle ne manquera pas ainsi de montrer que l'échec relatif des premières méthodes a engendré une complexification de la modernisation dont la prise en compte justifiait l'adoption d'une méthode managériale globale, intégrant diverses fonctions, dont la formation.

Ainsi, cette hypothèse s'attachera, conformément à la question centrale évoquée plus haut, à situer la fonction formation à l'intérieur de cette problématique.

Notre hypothèse disposait qu'une nouvelle logique de formation devait s'efforcer de rassembler des dynamiques, et de les mettre en cohérence entre elles afin de moderniser l'Administration. La complexité de cette organisation s'attachant essentiellement aux hommes qu'elle emploie, la politique du renouveau s'est recentrée sur les ressources humaines. La formation des hommes au sein de l'Administration est donc appelée à se moderniser en renouvelant les relations qu'elle entretient avec eux, dans l'application des dispositions découlant des principes affichés.

La transformation de la logique de formation des fonctionnaires de l'Etat n'a d'autre objectif que de substituer à une gestion d'activités de formation, une fonction formation « à l'écoute ».

MÉTHODOLOGIE

Sur le plan méthodologique, ce mémoire a été construit sur le croisement de 2 approches :

- une approche conceptuelle et analytique :

** les recherches de sociologues et de juristes :*

- les sociologues, parce que l'administration est une organisation, et comme toutes les organisations, elle possède les attributs de complexité, de rationalité et de modernité associés à l'évolution globale de la société.

• les juristes, parce que l'Administration organise l'activité publique, dans le respect des règles du droit des autorités publiques, c'est-à-dire des centres de pouvoir collectif, habilités à décider pour l'ensemble des individus, et parce que le Droit est omniprésent dans l'organisation et le fonctionnement social.

Nos lectures documentaires ont retenu principalement :

- Michel Crozier, (91) pour ses travaux relatifs aux stratégies du changement,

- Jacques Chevallier, (92) pour son étude des processus de réforme administrative et sa conception du fonctionnaire-acteur de la modernisation administrative,

- Pierre Muller, (92) pour l'analyse collective qu'il a dirigée sur le défi des modernisations qui conduit à inventer de nouvelles normes d'action pour l'Etat et de nouvelles règles du jeu pour la Fonction Publique caractérisée aujourd'hui par un accroissement considérable du niveau de formation, la recherche d'une nouvelle reconnaissance sociale et un très fort souci du service à l'usager.

On pourra ainsi noter que juristes et sociologues, dans l'analyse qu'ils font de la crise de l'Etat et de la nécessité de la modernisation, convergent sur un facteur clé des processus de changement = les ressources humaines.

- une approche prospective de terrain :

- par des réunions à caractère professionnel avec des cadres et des agents de D.R.A.S.S. sur le thème de l'analyse des besoins de formation, autour de la question : « qui a besoin d'être formé à quoi ? »

Ces réunions devaient permettre le recueil d'informations doublement finalisées : la préparation d'un programme annuel de formation (données professionnelles), une meilleure compréhension des stratégies d'acteurs au regard de la formation (données de recherche).

- par des entretiens individuels avec des cadres dirigeants et des responsables syndicaux.

La position du Responsable de Formation au sein de l'organisation rendait indispensable la rencontre avec ces interlocuteurs privilégiés que sont les décideurs et les représentants du personnel.

La technique de l'entretien utilisée, s'est inspirée du modèle proposé par M. Crozier :

- . un recueil d'informations sur les perceptions, impressions et le vécu quotidien des acteurs,
- . une discussion sur les objectifs poursuivis par les acteurs dans la structure qu'ils connaissent,

- . une attitude d'écoute développée à partir de questions ouvertes,
- . l'acceptation du principe selon lequel l'interviewé a toujours raison, puisque c'est lui qui vit sa situation,
- . l'adoption d'une attitude d'ouverture et de respect non dénuée de directivité, les interrogations devant orienter l'interviewé vers l'explication des caractéristiques de son champ stratégique.

Il fallait ajouter à cet ensemble de données, des contenus juridiques intégrant la problématique de la modernisation et de l'intégration de la fonction formation, tant pour l'Administration que pour l'entreprise. L'identification de ce corpus sera précisée plus loin.

Enfin, des données statistiques nationales, tirées d'études centralisées au Ministère des Affaires Sociales, ont été exploitées, afin d'établir un lien entre les dispositions réglementaires figurant dans les textes et leur application dans les services. Ces données figurent en annexe.

Cette méthode de travail devait permettre, d'une part, le croisement de données théoriques sur la problématique du changement et d'impressions d'acteurs sur le terrain exposé au changement ; d'autre part, une approche de la complexité du problème avec des éléments d'analyse globale et des éléments plus empiriques ou expérientiels à partir d'un champ professionnel spécifique et forcément plus restreint.

D'une hypothèse axée sur la complexité, la notion de crise, l'injonction de modernisation et la spécificité du changement dans l'administration de l'Etat, on est donc passé à une méthodologie privilégiant la diversification des matériaux, leur articulation autour d'un questionnement problématisé, le droit à l'expression la plus large des acteurs et la prise en compte du terrain d'évolution de ces derniers.

1ère PARTIE

Notre hypothèse part d'un constat établi sur les 3 aspects de la crise : crise de moyens, crise de la décision, crise de la confiance. Moderniser pour sortir de la crise impose donc de s'orienter dans ces trois directions. L'entreprise et l'Administration ont-elles engagé des processus différents ? Peut-être conviendrait-il de prendre garde à une opposition trop schématique entre l'administration bureaucratique et l'entreprise managériale. On assisterait à une évolution idéologique de la société française qui reconnaît plus largement les valeurs de l'entreprise. Ainsi, le langage de l'efficacité et le vocabulaire de la gestion ne sont plus considérés comme des incongruités dans le monde administratif, où les pratiques réelles sont pourtant longues à évoluer. La modernisation des administrations publiques connaît aussi ses difficultés, voire ses incohérences. L'adoption du langage et des outils du management participent vraiment au changement, seulement là où le besoin en a été ressenti. L'administration participe du phénomène bureaucratique et de ses dysfonctionnements. Mais ceci exclut-il sa capacité permanente et spécifique d'adaptation . Il conviendrait de se rappeler que le modèle bureaucratique a évacué le féodalisme : à la personnalisation du pouvoir, il a substitué l'autorité des fonctions, au règne du privilège, il a opposé l'universalisme des règles, à la faveur du prince, il a préféré la compétence professionnelle spécialisée, il a remplacé le devoir et la subordination entre personnes, par l'arbre hiérarchique et à l'action par l'affectif, il a opposé l'activité comme devoir inhérent au poste. Pour fonctionner correctement, la bureaucratie a besoin d'un haut degré de conformité aux modèles présents. Lorsque des pressions ou des turbulences se manifestent trop fortement, le système risque un déplacement des valeurs et une adhésion exagérée aux règles : ce qui était un moyen, devient une fin en soi. Cette dérive bureaucratique, caractérisée par une lenteur des procédures et une complexité des textes constitue l'un des problèmes de l'administration auquel la modernisation doit répondre. Le programme de cette dernière insistera donc sur la prévision pour mieux décider, la recherche de l'efficacité pour mieux gérer, l'évaluation pour mieux servir. Comment prévision, efficacité, évaluation, corrélés aux premiers éléments de notre hypothèse se traduisent-ils dans des accords d'entreprise et une circulaire administrative en gestion de l'emploi, productivité et qualité, et comment une politique nouvelle de formation s'élabore-t-elle dans ce nouveau contexte ? Ces questions vont faire l'objet du développement de la première partie.

MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION ET MODERNISATION DE L'ENTREPRISE

Il semble possible, dans le contexte de crise qui caractérise ces 15 dernières années, de faire des rapprochements entre les motifs et les objectifs qui encadrent la transformation des logiques de formation au sein de l'entreprise et au sein de l'administration de l'Etat. Nous allons tenter d'en repérer quelques éléments. Mais il convient préalablement afin d'éviter toute confusion, de rappeler ce qui peut distinguer fondamentalement ces deux univers du travail.

Michel Rocard rappelait en Février 1994 qu'un P.D.G. d'entreprise dispose d'instruments d'évaluation immédiate de l'efficacité de son action, pas un Ministre. Il ajoutait qu'au delà de cette gestion différente du temps, il ne fallait pas non plus confondre la logique de service public avec celles des organisations qui se réfèrent au marché : « le Ministre doit savoir définir une stratégie politique, faire des choix, mais aussi engager son autorité politique dans le débat public sur l'analyse des problèmes, sur les transformations sociales nécessaires ».

Subsistent les valeurs traditionnelles, telles que la recherche de l'intérêt général, le sens de l'Etat et la primauté du service public. Mais les nouvelles politiques gouvernementales semblent accorder la priorité au développement de la société civile, à la construction européenne et à la mise en oeuvre de nouveaux modes de gestion. Dans ces orientations, les nouveaux principes qui émergent auraient trait à la transparence de l'action administrative, la pratique du partenariat et le souci de la performance. Nous allons les retrouver dans les axes qui constituent l'ossature de la circulaire Rocard de Février 1989.

PARTICULARITÉ DE LA MISSION DE L'ADMINISTRATION

L'Etat personnifie l'organisation politique et juridique de la Nation. En ce sens, il représente une personne morale caractérisée par la détention de prérogatives de puissance publique.

Le Pouvoir exécutif de l'Etat, incarné par le Gouvernement, dispose de l'administration dont nous précisons qu'elle est à la fois l'ensemble des activités qui visent au maintien de l'ordre public et à la satisfaction des besoins d'intérêt général, et l'ensemble des personnes morales ou physiques exerçant les activités administratives sous l'autorité du gouvernement (Administration d'Etat).

Dans une démocratie, l'Administration, sous l'autorité des responsables politiques, a pour mission de construire en permanence des compromis entre le souhaitable et le possible. Son cadre d'action se trouve rarement en phase parfaite avec l'intention qui la préside. Nous dirons comme I. Orgogozo (service public et démocratie) que le processus d'élaboration et de mise en oeuvre d'une nouvelle voiture est beaucoup plus facile à construire que celui d'une politique publique. Dans le cadre de la loi, l'Administration exécute, passe des conventions, gère des budgets, opère des contrôles, diffuse des circulaires. C'est dans ce dispositif que pourront être mis en oeuvre des processus de qualité, des méthodes de travail, des formations spécifiques.

Par rapport à ces différents volets, les indicateurs de l'action administrative sont toujours plus complexes que les indicateurs d'une activité marchande. Les campagnes de prévention dans le domaine de la santé publique, par exemple, n'ont jamais interdit au citoyen de boire ou de fumer. On n'est jamais sûr du résultat, d'avoir diminué les coûts de la santé.

L'Administration a rencontré au début des années 1980, deux nouvelles logiques : celle des projets et celle du management. Selon l'analyse d'I. Orgogozo, celles-ci sont difficilement dissociables, elles insistent sur le rôle des acteurs de l'administration. Comme dans l'entreprise, elles prônent le dialogue et la concertation. Car c'est en définitive, sur le terrain, dans le dialogue des agents avec les usagers que se gagne ou se perd la bataille de l'efficacité de l'Etat. Mais le risque d'une telle approche est d'oublier que l'Etat n'est pas et ne sera jamais une entreprise et que son action ne peut se juger, selon cet auteur, sur le seul critère de l'efficacité.

EFFICACITÉ DANS L'ADMINISTRATION ET DANS L'ENTREPRISE

Il est utile de citer ici, directement l'auteur : « l'Etat est le garant de la règle du jeu social et politique. Le contrôle de l'application des règles ne rapporte pas en termes économiques, il est parfois même très coûteux, mais sa rigueur et son efficacité apportent à tous les citoyens la certitude d'appartenir à une même société, de jouir des mêmes droits, et d'être soumis aux mêmes devoirs. Le critère de la conformité des actes au droit ne peut en aucun cas disparaître, même si cette conformité est coûteuse en termes de finances, de temps ou d'efficacité. En revanche, considérer que cette conformité suffit est absurde. Il en va de même pour les trois autres critères. La qualité dans les services publics est la résultante d'un équilibre dynamique, jamais figé, entre quatre logiques (droit, gestion, projets et management). C'est pourquoi, de manière beaucoup plus nette que dans l'entreprise, les valeurs qui sous-tendent l'action doivent constamment être rappelées et mises en débat non seulement au sein des services publics, mais encore avec la totalité de leurs utilisateurs... L'Administration inscrit le désir individuel

dans un contexte social et juridique ; elle ne peut pas toujours dire oui à l'individu car la société attend d'elle autre chose. La qualité des services publics consiste à trouver les meilleurs compromis possibles, au coût le plus faible pour la société, dans les meilleurs délais. La satisfaction totale de l'utilisateur ne peut être le but. En revanche, la relation ouverte à un usager considéré comme un adulte partenaire est un horizon vers lequel peuvent tendre tous les services publics ».

Cet objectif s'est très profondément ancré dans la logique de modernisation. Mais là également, la comparaison avec le secteur privé mérite quelques précisions.

CARACTÈRE SINGULIER DE LA MODERNISATION PUBLIQUE

Dans l'entreprise, selon Antoine Riboud (93) la modernisation a été associée à l'introduction de nouvelles technologies. Elle est reliée à l'application de l'informatique à tous les processus de fabrication et de traitement de l'information qui place les hommes dans leur travail en face de systèmes ou de machines commandées par des automatismes reliés à un ordinateur. L'objectif paraît clair : les nouvelles technologies facilitant l'innovation, la gestion, la productivité, et permettant d'améliorer la qualité sont une des clés de la compétitivité des entreprises. Mais elles supposent de changer de travail en pariant sur des organisations qualifiantes et sur l'investissement humain (formation, requalification...) tout en évitant qu'elles génèrent des pratiques d'exclusion. Dans l'Administration affirme A. Riboud, la notion est loin d'offrir la même unité de sens et cela est sensible au moins sous 3 angles. L'impact des nouvelles technologies est certes mentionné, mais la modernisation s'applique tout autant aux relations sociales, à la gestion des personnels ou aux relations avec les usagers. Les outils de la modernisation introduisent dans l'Administration un système de référence nouveau qui peut susciter la confusion. Ainsi la démarche-qualité repose sur le primat du besoin en exigeant que l'on raisonne par rapport aux clients. Il est évident, conclut Riboud, « que ce nouveau credo est difficile à assimiler dans certaines administrations où le service public traditionnellement comprend une partie de définition qui relève d'abord de l'administration elle-même. Le problème se complique d'ailleurs, lorsque le client auquel on fait référence n'en est pas vraiment un : de qui doit relever la définition des besoins d'un hospitalisé ou d'un inculpé ? »

Ceci étant, la nécessité de réformer l'Administration trouverait-elle des rapports ou des liens avec des composantes communes à l'environnement de l'entreprise ? Deux pistes peuvent être reprises : le droit et la gestion.

LA NÉCESSAIRE RÉDUCTION DES DÉPENSES

Dans la première, d'après Jacques Caillosse (92) les frontières juridiques embarrassent une administration en quête d'une culture industrielle et commerciale. Réformer l'Administration suppose d'avancer dans la maîtrise de sa complexité. Pour beaucoup, pareille tâche implique des chercheurs qu'ils s'émancipent de l'idéologie juridique, perçue cette fois comme une forme de connaissance pauvre de la réalité.

Dans la seconde, nous citerons un extrait de l'exposé des motifs président à la proposition de loi du 7 Décembre 1993 tendant à la création d'un commissariat général permanent à la modernisation administrative : « une autre raison rend encore plus pressante, dans la période actuelle, la nécessité d'une réforme en profondeur : c'est l'obligation absolue, inéluctable, de réduire le volume excessif des prélèvements obligatoires qui financent le fonctionnement des grands services publics.

En France, 2 chiffres sont à rapprocher :

- celui des dépenses budgétaires liées à la Fonction Publique : 500 milliards ;
- et celui du produit des impôts directs (impôts sur le revenu et impôt sur les sociétés notamment) de l'enregistrement et du timbre : 486 milliards.

Comme on peut le constater, les deux masses sont du même ordre de grandeur. L'allègement des charges pesant sur les entreprises et les particuliers passe donc nécessairement par la réduction des dépenses qui impose au budget de l'Etat l'activité de ses propres services. Toutes les économies occidentales sont aujourd'hui confrontées à la même exigence dont dépend pour une grande part leur compétitivité ».

De part et d'autre, tant dans l'Administration de l'Etat que dans l'entreprise, il y a volonté de gérer la crise. Cette volonté s'exprime au travers de programmes différents, qui ont néanmoins en commun d'y introduire la formation comme un levier privilégié, tout en l'articulant avec des choix stratégiques et des outils qu'on retrouve dans des zones de convergence. Ces dispositifs ont été assis sur des textes ou des accords fondateurs, dont les caractéristiques vont être présentées à partir des thèmes dominants :

- gestion prévisionnelle des emplois
- productivité
- qualité

que nous rattacherons aux trois aspects de la crise analysée par Michel Crozier :

- crise financière
- crise de la décision
- crise de la confiance

CARACTÉRISTIQUES DU CORPUS ET GRILLE DE LECTURE

Les 3 accords et la circulaire du 1er Ministre sont des textes à caractère juridique développant des dispositions qui ont pour objet d'orienter une politique, à partir de choix stratégiques, au service d'une modernisation.

2 raisons principales ont présidé au choix de ces 4 documents :

- la taille des organisations qu'ils concernent :

2,1 millions fonctionnaires de l'Etat

600 000 travailleurs dans la métallurgie

175 000 travailleurs chez RENAULT

- l'affirmation du même postulat nouveau : « ce sont les hommes qui constituent le principal facteur du développement et de la modernisation d'une organisation ».

Quant à la grille de lecture, elle a été construite sur 3 séries de critères :

- Le critère de la gestion, c'est-à-dire les procédures, les pratiques et les politiques mises en oeuvre, en repérant les solutions adoptées comme étant les meilleures, et plus particulièrement celles ayant trait à la gestion des ressources humaines, puisque le facteur humain a été affirmé comme le premier levier de la modernisation.

On pourra noter que cette gestion modernisée développe un rôle nouveau de l'encadrement, dont la fonction intégrée au management appelle à un glissement du métier d'encadrant vers celui d'animateur d'équipe dans le but d'une plus grande flexibilité des hommes (polyvalence, mobilité...) reconnue comme plus déterminante que celle des équipements.

- Le critère de la productivité : puisque la consigne semble être devenue aujourd'hui : faire mieux ou faire plus avec moins, il apparaissait important de repérer ce qui, dans les accords, concernait les facteurs de production et l'efficacité de leur combinaison, c'est-à-dire le rapport entre le volume de la production et le volume des moyens mis en oeuvre.

- Le critère de la qualité : puisque la modernisation a pour but de s'adapter à l'environnement, il fallait dans ce dernier, tenir compte du client de l'entreprise ou de l'usage du service public ; la lecture des accords d'entreprises et de la circulaire Rocard par le concept de qualité devait permettre de vérifier la cohérence des mesures envisagées avec le souci de satisfaire les besoins du client.

Ces critères découlent également des approches théoriques des auteurs déjà cités. Michel Crozier (91) indiquait que les activités de service, aujourd'hui,

d'hui dominantes, requéraient un nouveau type d'organisation devant faire plus largement appel aux ressources humaines.

Conduire les hommes, produire autrement et assurer un service de qualité sont des principes d'action qu'on peut déduire logiquement des caractéristiques du processus de crise établi par Pierre Muller (92) :

« - crise cognitive, c'est à dire un doute sur les mécanismes d'explication du monde

- crise normative, c'est à dire une remise en cause des normes d'action qui commandent la définition des politiques publiques

- la crise de légitimité, c'est à dire de la confiance accordée à l'Etat, et au delà à la classe politico-administrative pour résoudre les problèmes

- crise de médiation, à travers une panne des mécanismes qui organisent le dialogue entre les groupes sociaux et l'Etat ».

GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS

- *Dans l'Administration :*

La circulaire du 23 Février 1989 relative au renouveau du service public s'appuie d'emblée sur le constat selon lequel les agents de la « Fonction Publique ont été négligés, oubliés ou injustement critiqués. Ils doivent donc être repositionnés en tant qu'acteurs à part entière des évolutions à mettre en oeuvre. Leur reconsidération passe par le fait que « les qualifications des agents de l'Etat se sont fortement élevées ».

La nouvelle gestion des personnels n'exclut pas le statut, car celui-ci garantit la neutralité des fonctions publiques. Elle n'élimine pas non plus la grille des rémunérations, car tout secteur d'activité, et donc les entreprises, a sa classification, qui peut également être un instrument de promotion sociale et de mobilité professionnelle.

A cette orientation, se greffe la nécessité de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des carrières. Cette gestion prévisionnelle est présentée comme l'instrument privilégié d'une politique de valorisation des ressources humaines, car elle seule peut assurer la cohérence entre l'évolution des missions, des métiers et des qualifications et les politiques de gestion du personnel, à l'intérieur desquelles la formation va devoir occuper une place importante.

La circulaire développe ainsi tout le dispositif de la formation qui devra servir le renouveau :

« - la formation initiale et continue des agents doit jouer pleinement son rôle d'instrument privilégié, de la valorisation professionnelle des agents et de l'adaptation de leurs qualifications aux évolutions des missions et des métiers. Cela implique, en soumettant aussi souvent que nécessaire, la réalisation de ces objectifs à l'accord négocié avec les organisations syndicales, de rechercher :

. le développement des actions de formation continue en particulier dans les Administrations où l'effort de formation accuse un net retard,

. la détermination des priorités et des objectifs à partir d'une réflexion sur l'évolution des missions et des métiers et de l'analyse des besoins exprimés par les agents,

. la prise en compte dans la gestion des affectations et des promotions, des formations suivies.

Les grands axes devant servir au renouveau vont interpellier la fonction formation, tout comme les orientations des accords dans l'entreprise ne manqueront pas de le faire ; ainsi donc la circulaire conclut sur un programme d'action qui précise que le dialogue social à l'intérieur de l'administration devra porter sur toute la gamme des mesures. A cette fin, le Ministre de la Fonction Publique et des réformes administratives, a été invité à engager ce mouvement en ouvrant des négociations avec les organisations syndicales sur la formation continue et la mobilité des personnels en vue d'aboutir à des accords-cadres conformes à l'esprit des directives.

Sur la base de ces accords, il est ajouté que des discussions devront avoir lieu dans chaque administration sur les 2 thèmes considérés.

Il est même précisé que l'apprentissage des méthodes modernes de gestion devra prendre une place beaucoup plus importante dans les programmes de formation initiale et continue des fonctionnaires de responsabilité. L'accent devra être mis sur la gestion du personnel, sur la connaissance des coûts, le contrôle de gestion et les techniques d'évaluation et d'audit.

La circulaire de 1989 s'est appuyée sur une conception clarifiée de la gestion des ressources humaines :

- gestion prévisionnelle qualitative et quantitative des effectifs
- gestion individuelle des carrières
- conception et mise en oeuvre de politiques de formation finalisées
- évaluation régulière et approfondie des cadres.

La question de la révision et de la modernisation de la grille figurait aussi dans les projets du moment. Les quatre catégories (A, B, C et D) avaient été créées par référence aux diplômes plus qu'aux tâches à remplir.

Une modification de la grille devait s'accompagner d'une étude sur les métiers de l'Administration. L'enjeu de sa modernisation a donc été de passer d'une vision des carrières en termes exclusifs de corps à une vision plus fonctionnelle et moins segmentée de l'emploi public, en vue de faciliter l'adéquation qualification - fonction - exercice. Cette rénovation de la grille des classifications et des rémunérations, appelée « protocole Durafour » répondait à 3 objectifs :

- la revalorisation des rémunérations les plus basses
- la mise en place de meilleurs déroulements de carrière
- la prise en compte de nouvelles qualifications et des particularités de certains emplois.

- *Dans l'entreprise :*

« l'accord à vivre » de la régie Renault du 29 Décembre 1989 traite de la gestion prévisionnelle de l'emploi, de la formation, de la mobilité et du temps de travail. Il introduit la notion de parcours professionnels balisés par entretien individuel avec le supérieur hiérarchique et accompagnés par des plans de formation.

La politique de développement (gestion des compétences, prise en compte des souhaits et potentialités, satisfaction du client) s'articulera autour de 4 axes :

- se préparer aux évolutions
- gestion des parcours professionnels
- améliorer le professionnalisme par la formation
- épanouir dans des cadres de travail performants.

En matière d'évolution, l'anticipation reposera sur la préparation du personnel au changement interne ; lequel se concrétisera dans une concertation autour des principaux métiers regroupés par grandes filières professionnelles.

Sur le plan méthodologique, il a été prévu de dispenser des formations à l'entretien individuel, tant à l'intention des évalués que des évaluateurs et de diffuser un guide de l'évaluation. Dans le prolongement de cet entretien, la pratique des bilans professionnels a été prévue ; l'entreprise ayant besoin de connaître ses ressources humaines en termes de compétences, mais aussi pour assurer la mobilité professionnelle.

Dans une optique préventive, est-il précisé, l'entreprise s'efforcera de définir et d'informer les salariés concernés des parcours professionnels leur permettant de se préparer à l'exercice de métiers nouveaux ou appelés à se

transformer. Pour ce faire, Renault proposera des formations visant à préparer une mobilité interne sur la base d'une orientation professionnelle retenue.

Afin de mieux contribuer à l'anticipation des évolutions, la formation est conçue de manière plus large et permanente. En effet, le rôle formateur de l'encadrement est affirmé, dans le souci de favoriser la formation à partir de la situation de travail. Sur cette base, il est dit que se développera le professionnalisme, ce degré de qualité supérieure de la compétence, caractérisé par la capacité d'adaptation, le sens de l'organisation et la faculté d'anticipation.

On parle de la mise en oeuvre d'un ambitieux programme de professionnalisation des opérateurs. Le programme a pour objectif de développer les capacités professionnelles des personnels les moins qualifiés, et comportera 3 filières :

- structuration et développement des acquis professionnels
- développement du professionnalisme
- préparation à un nouveau métier.

Les bénéficiaires disposeront d'un livret individuel de professionnalisation destiné à capitaliser les formations reçues. C'est l'encadrement qui devra exercer un rôle moteur dans la réalisation de ce programme, lequel sera initialisé au travers d'actions pilotes, que les organisations syndicales pourront suivre afin d'apporter d'éventuelles suggestions.

L'accord sur la conduite de l'activité professionnelle (A. CAP 2000) du 17 Décembre 1990 (Groupement des entreprises sidérurgiques et minières) met également sa gestion prévisionnelle au service du développement en actionnant le levier de la logique compétences et de la professionnalisation.

Il entend promouvoir formation qualifiante et organisation valorisante, autour de 3 objectifs :

- mener une politique de qualification avec une logique compétence vers un professionnalisme accru dans le métier de base,
- définir les conditions du développement des carrières,
- mettre en place un dispositif permettant à chaque salarié de se positionner.

Cette nouvelle logique doit reposer sur une évaluation des compétences requises par chacun des emplois. Leur connaissance précise devrait permettre de définir des exigences de formation et d'expérience professionnelle pour le franchissement d'une étape dans une carrière professionnelle. La confrontation entre les besoins et les acquis professionnels a lieu lors des entretiens avec les supérieurs hiérarchiques.

Enfin, l'accord national sur la formation professionnelle dans la métallurgie, en date du 31 Mars 1993 incorpore dans sa logique, les mêmes soucis du développement par anticipation des besoins, adéquation de ses ressources et gestion prévisionnelle des emplois.

Cet accord insiste sur la nécessité d'une meilleure adéquation entre les besoins de l'économie, et les attentes individuelles et le développement qualitatif de la formation.

Dans son préambule, il affirme que l'élévation du niveau général des qualifications est une donnée centrale pour l'épanouissement personnel ainsi que pour l'amélioration de la compétitivité économique. La formation est positionnée sous l'angle de la définition d'axes de développement généraux et communs.

L'accord sidérurgie s'attache également à la mise en oeuvre d'actions de formation, de prévention et d'adaptation en fonction des évolutions de l'emploi. Il est question de mettre en oeuvre des programmes pluri-annuels de formation dans un objectif de développement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des qualifications, favorisant le déroulement des carrières.

De l'analyse de ces différents textes, nous pouvons rejoindre l'approche de Michel Crozier sur le concept de crise. Le monde bouge, le monde change, il est soumis à une accélération du changement et à un renforcement de sa complexité. Les conséquences de ces phénomènes ont trait à une relative déstabilisation et à une grande incertitude. On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, de voir apparaître dans le processus de transformation et de modernisation, tant dans l'Administration que dans l'entreprise, des intentions et des procédures nouvelles de prévision, de gestion anticipative des évolutions, en misant sur la ressource la plus capable d'évoluer, à savoir les hommes. Et cette capacité aurait à s'éveiller, se développer, au moyen notamment de la formation. S'adapter pour produire mieux et donc évoluer ; Ces deux consignes vont être délivrées sous les angles de la productivité et de la qualité.

PRODUCTIVITÉ

- Dans l'Administration :

Faire plus ou faire mieux, c'est nécessairement faire autrement. Et la circulaire de 1989, a voulu d'entrée de jeu, pointer dans son constat des dysfonctionnements administratifs, les limites tenant aux outils ou aux pratiques qu'il convenait de dépasser.

Elle précise que « les procédures sont considérées comme un carcan qui a eu pour effet d'ignorer les compétences et les spécificités de chacun. Cette ignorance est contraire à l'efficacité du service public ».

S'intéresser aux compétences nécessite une révision des pratiques de gestion du personnel.

Dans cette fonction de gestion du personnel, une mention particulière est attribuée aux emplois d'encadrement qui devront s'accompagner d'une formation à la gestion des Ressources Humaines.

Les responsables devront être jugés prioritairement sur leur aptitude à l'animation, et à la valorisation de leurs collaborateurs ainsi qu'à la pratique de la concertation sous toutes ses formes. Dans ce domaine, il est précisé que des formations devront être systématiquement organisées et proposées dans toutes les administrations.

Le second grand volet de cette gestion du personnel renouvelée, concerne le développement du dialogue social dans les administrations, où l'on reconnaît que les fonctionnaires ne disposent guère de possibilités de participation directe à la définition de leurs conditions de travail et à l'organisation des activités de leur service. Ce dialogue est considéré comme un instrument privilégié de la modernisation des administrations. A l'intérieur de ce dialogue, les thèmes prioritaires de la négociation ont trait à la Formation Continue, la mobilité, aux conditions et à l'organisation du travail, aux modalités de l'introduction des nouvelles technologies et à l'aménagement du temps de travail.

La circulaire de Février 1989, sans directement utiliser le terme de productivité manifeste bien néanmoins le souci de redonner au service public toute sa capacité d'action. Elle met bien l'accent sur la politique de développement des responsabilités.

Elle prévoit un programme de déconcentration fondé sur les attentes, les besoins ou les demandes des services territoriaux de l'Etat. Cette politique doit être servie par une démarche collective, celle du projet de service, dont on dit qu'il consiste à mettre en évidence les valeurs essentielles du service, clarifier ses missions, fédérer les imaginations et les énergies autour de quelques ambitions.

Une forme nouvelle de cette modernité pourra consister en la création de centres de responsabilités que la circulaire entend susciter, insistant sur la définition rigoureuse des objectifs, la responsabilité dans l'allocation des

ressources, l'utilisation d'outils de gestion modernes, l'acceptation de l'évaluation.

- *Dans l'entreprise :*

« L'accord à vivre » de la régie Renault introduit le processus de responsabilisation, dans une démarche de formation professionnelle au sein d'équipes où les salariés devront être impliqués et s'engager.

Professionnalisme et formation sont présentés de manière étroitement liée. Concrètement, il est fait état des opérateurs qui doivent être formés au travail en milieu automatisé. C'est ainsi qu'on envisage d'accroître les compétences de 25 000 agents dont 5 000 illettrés, qui recevront un livret individuel de professionnalisation destiné à capitaliser les formations reçues.

En matière d'organisation du travail, un processus de simplification de la ligne hiérarchique contribue à installer des unités de base en développant la polyvalence des salariés. La performance globale de l'entreprise passera par l'engagement de chacun au service du client interne et externe.

Tout comme dans l'Administration, la mission formatrice de l'encadrement a été définie : elle consiste, en premier lieu pour l'encadrement hiérarchique, à participer à la détection des besoins de formation individuels et collectifs de son équipe. En second lieu, et en particulier pour l'encadrement technique, elle consiste à assurer un rôle formateur non permanent dans son domaine de compétences. En dernier lieu, l'encadrement doit veiller à animer son équipe de façon pédagogique. Cet encadrement est donc investi d'une mission éducative et explicative permanente. On ajoute même qu'il sera tenu compte de l'exercice de ce rôle formateur à l'occasion des entretiens individuels des membres de l'encadrement. Renault devra donc aider l'encadrement à acquérir, utiliser et développer ces qualités de pédagogue grâce, en particulier, à l'organisation de formations de formateurs.

Toute la formation doit être élaborée au plus près du terrain. Ainsi, l'accord donne-t-il une place privilégiée aux formations modulaires et en alternance, et à celles fondées sur les échanges d'expériences et les études de cas.

Le préambule de l'accord A. CAP 2000, quant à lui, affirme (et on retrouve ce principe dans la modernisation de l'Administration) que la performance d'une entreprise sidérurgique passe de manière croissante par la compétence de ses salariés.

Quant aux salariés, toujours selon le texte de l'accord, ils sont en droit d'attendre de l'entreprise, qu'elle constitue un lieu permettant un épanouissement professionnel et un déroulement de carrière favorisés par l'accroissement de leurs compétences. Dans ces conditions, les intérêts individuels et collectifs des salariés et les impératifs des entreprises impliquent :

- une formation qualifiante
- une organisation valorisante.

Les parties signataires de l'accord ont tenu à confirmer les rôles prioritaires et spécifiques de la formation et de l'organisation dans le nouveau dispositif de conduite de l'activité professionnelle.

La formation, est-il rappelé, est un des moyens du développement des compétences individuelles et collectives des salariés ; elle est à la base du déroulement de carrière. Elle s'inscrit comme un élément permanent des dispositifs conventionnels : « la concertation sur ce thème avec les partenaires sociaux devra se poursuivre dans les entreprises et établissements, dans la perspective d'une adaptation permanente à l'évolution des techniques et des organisations, de façon à atteindre les objectifs fixés ».

En résumé, tant dans le secteur public que dans les entreprises, le temps est aux projets, à la définition d'objectifs, dans un climat de concertation, et dans une logique « compétences », afin de produire plus et mieux. Il semblerait bien que pour traiter la crise et s'en sortir, on ait décidé d'actionner les leviers qui réduiraient les insuffisances dénoncées par Michel Crozier dans son analyse de la crise : améliorer la productivité correspond à une orientation du développement pour se sortir de la crise ; de nouveaux modes de gestion doivent aider à sortir de la crise des moyens, une plus grande précision dans les projets doit servir les processus décisionnels ; enfin une mobilisation et une concertation autour des compétences et de la professionnalisation doit permettre de rétablir la confiance.

Une 3^e grande orientation a également été affirmée dans la circulaire et les accords examinés : la recherche d'une qualité supérieure dans l'élaboration des dispositifs, les démarches, processus et procédures, et la fabrication des produits. Cette qualité est globale, elle concerne donc aussi la formation.

QUALITÉ

- *Dans l'Administration*

** le devoir d'évaluation des politiques publiques*

La circulaire décline les principes qui devront guider toute démarche d'évaluation :

- indépendance des instances d'évaluation par rapport aux administrations gestionnaires,
- compétence des acteurs de l'évaluation, les résultats ayant vocation à alimenter des débats importants,
- transparence du processus (sources d'information, critères d'appréciation, méthodes de travail)
- pluralité des dispositifs

Dans ce domaine, la circulaire souhaite un développement des études, des recherches et des actions expérimentales, le perfectionnement des outils de l'évaluation et leur ancrage dans la pratique administrative étant conditionnés par le foisonnement des travaux.

** la politique d'accueil et de service à l'égard des usagers*

L'auteur de la circulaire affirme que c'est surtout par des relations de travail renouvelées, par de meilleures organisations, par des efforts accrus de formation continue, par une plus grande considération à l'égard des fonctionnaires que les changements induits par les nouveaux textes verront effectivement le jour.

Les orientations de ce volet concernent le développement de l'information du public, la personnalisation des relations entre les agents et les usagers, le remplacement des guichets par des formes d'accueil polyvalentes qui enrichiront la tâche des agents, la facilitation des formalités et des démarches, l'association des usagers à l'amélioration des services publics. Ces relations, précise-t-on, ne sauraient être améliorées si on ne ménage pas des occasions de réflexion en commun auxquelles seront associées les organisations syndicales.

Au cours de cette démarche, il est affirmé que l'appréciation des usagers devient un critère essentiel d'évaluation du fonctionnement des services publics.

La circulaire conclut sur la nécessité de renforcer et d'utiliser plus largement les capacités d'expertise existant au sein de l'administration, autre

volet d'une compétence nouvelle dont ne pourra pas se désintéresser la fonction formation ; l'expertise consistant en l'opérationnalisation d'un haut niveau de savoir, elle est une compétence au service de la qualité et en bonne logique elle devra figurer dans les objectifs des programmes.

-Dans l'entreprise

L'accord à vivre de la régie Renault met l'accent sur la qualité de la formation.

La procédure générale d'élaboration du plan de formation a été privilégiée comme terrain du développement de la concertation. Il est dit de ce plan qu'il a pour vocation de traduire les principales tendances d'évolution technologique et organisationnelle de l'entreprise à moyen terme en actions concrètes de développement des compétences et des potentiels.

L'instance de concertation a pour mission d'apprécier les axes prioritaires de formation et de formuler des recommandations. L'ambition nouvelle est d'intégrer au mieux les besoins individuels dans les plans annuels de formation des établissements.

La question de l'évaluation a été soulignée dans cet accord, affirmant que tout membre du personnel devait être régulièrement en mesure de se situer sur le plan professionnel, l'entretien individuel ayant précisément pour vocation de répondre aux attentes de chacun.

Parmi les autres grands axes majeurs de cette politique, on notera que la formation doit participer à la qualité totale, en poursuivant et intensifiant les formations aux outils de gestion, à la maîtrise des nouvelles technologies.

Enfin, et on le retrouvera dans les accords formation de la fonction publique, Renault souligne sa volonté d'améliorer la qualité de la mise en oeuvre de sa politique de formation, laquelle constitue pour elle un investissement obligeant à veiller à la pertinence et à la valeur des projets. Dans ces conditions, les responsables concernés ont à s'appliquer à faire précéder la conception des actions de formation d'une analyse approfondie des demandes correspondantes, et à effectuer une évaluation de la performance globale de ces actions.

L'accord National sur la formation professionnelle de la métallurgie précise, quant à lui, que : le développement qualitatif de cette dernière a pour objet une adéquation aussi étroite que possible entre les besoins à satis-

faire, les formations dispensées et les aspirations des salariés. Les signataires insistent sur cette constante recherche d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la formation, sur un recours plus intensif aux méthodes d'analyse des besoins et de planification, et sur une implication élargie de toutes les entreprises à la réalisation d'actions de formation. Il est précisé que les salariés desdites entreprises doivent pouvoir se voir offrir des possibilités d'évolution de carrière correspondant à leurs aspirations.

Dans les procédures de concertation, on précise que pour préparer la délibération du comité d'entreprise sur le plan de formation, la commission de formation reçoit au moins 3 semaines avant la première réunion du comité une information circonstanciée sur les orientations générales de l'entreprise en matière de formation. La direction doit recueillir les demandes exprimées par la commission en ce qui concerne le plan de formation des salariés, de façon à ce que le projet de plan puisse tenir compte éventuellement de celles de ces demandes qui s'articulent avec les projets de l'entreprise. La commission de formation est, en outre, chargée de procéder aux études propres à favoriser l'expression des besoins de formation des salariés.

En conclusion, la recherche qualité interpelle bien directement la fonction formation dont la modernisation attendue passe par une analyse élaborée et concertée des besoins, la mise en oeuvre d'une ingénierie précise, des interventions professionnalisées et un processus permanent d'évaluation.

La combinaison d'une logique d'entreprise et d'une logique individuelle, via des processus participatifs, se trouve ainsi au coeur de la problématique nouvelle de la fonction formation. Les accords signés dans la Fonction Publique vont réaffirmer cette orientation.

Cette incursion dans des accords intervenus au sein de l'entreprise privée, dans le cadre de cette étude sur le changement de la fonction formation dans l'Administration de l'Etat avait pour but de démontrer qu'il y a bien des zones de convergence entre les préoccupations des gestionnaires de l'entreprise et celles des pouvoirs publics. Elles se situent tout à la fois dans le contexte, les méthodes du changement et certaines finalités. Mais toutes ne se recouvrent néanmoins pas complètement. Nous avons pris soin préalablement de rappeler en quoi l'Administration ne pouvait se réduire à une organisation productive et marchande. Il faut ajouter que dans cette période de crise et de mutation, la modernisation administrative est indissociable d'une crise de l'Etat, dont l'image s'est dégradée et dont les actions ne bénéficient plus d'un bien-fondé de principe. Cette crise contribue, selon J. Chevallier (déjà cité) à alimenter une crise grave d'identité au sein d'une fonction publique qui a perdu ses points de repère traditionnels, dont les valeurs se délient et qui se transforme en bouc-émissaire des insatisfactions collectives. La prise de conscience du rôle que les agents publics peuvent jouer a mar-

qué une étape nouvelle (cf. circulaire Rocard) dans le processus de modernisation administrative.

Il existe différentes approches de la modernisation administrative, différentes tentatives d'adaptation, comme nous l'avons envisagé dans la 2ème partie de notre hypothèse. Nous pouvons principalement en relever quatre :

- les méthodes globales de rationalisation de la gestion administrative, et notamment celles concernant la gestion prévisionnelle des effectifs,
- la diffusion d'outils techniques, bureautiques, informatiques, ayant pour but d'accroître la productivité,
- les variations d'effectifs, utilisées comme levier de modernisation
 - * de 1981 à 1983 = croissance des effectifs
 - * à partir de 1984 : réduction d'effectifs utilisée comme incitation à la modernisation
- les méthodes managériales prônant le réexamen des missions, l'explicitation des objectifs, la mobilisation des personnels, la participation, la diversification des outils (projets, qualité, contrats, gestion, formation...).

On a pu ainsi relever une pratique différenciée de diffusion des innovations au sein des services publics, chaque ministère se singularisant dans son processus, tout en vérifiant des orientations communes caractérisant la thématique du management public :

- une définition des finalités pour l'action administrative
- une recherche d'un dispositif d'évaluation des résultats qui permette de rétroagir
- une responsabilisation des personnels et l'animation d'équipes.

La question reste néanmoins posée de savoir si les fonctionnaires vont se mobiliser pour se former dans ces 3 directions, puisque la formation est aujourd'hui considérée comme l'un des leviers de la modernisation. Les fonctionnaires en ont-ils le pouvoir ? en ont-ils le droit ? Rappelons que le droit à la formation continue dans la fonction publique a été reconnu tardivement. Pendant longtemps, la formation professionnelle continue n'a pas été reconnue prioritaire dans la Fonction Publique. Elle se réduisait souvent aux seules formations initiales et aux préparations aux concours. Ceci peut s'expliquer par le système des carrières : le fonctionnaire n'est pas recruté pour un emploi déterminé ; il est régi par le statut, c'est-à-dire un ensemble de règles pré-établies ; il n'est pas signataire d'un contrat de travail. Le rapport entre le fonctionnaire et l'Etat-employeur est très inégalitaire, en conséquence des principes du service public, par exemple celui relatif à la continuité dudit service public. La stabilité professionnelle du fonctionnaire n'a pas contribué au développement d'un besoin de formation fortement ressenti. Enfin, la mobilité professionnelle n'a jamais été très pratiquée dans la fonction publique (cloisonnement des corps, des centrales et services extérieurs, des différentes fonctions publiques - Etat - collectivités locales - hôpitaux).

La circulaire Rocard de 1989 a introduit, dans le domaine de la formation, deux changements importants :

- la formation continue est devenue un nouveau thème de négociation avec les syndicats, et celle-ci s'est concrétisée par la signature d'accords-cadres.

- la formation continue a été érigée en instrument privilégié pour moderniser, devant servir à adapter les agents et les qualifications aux missions et métiers.

D'une formation « promotion sociale, préparations aux concours » on passe à une conception « formation-investissement » avec des plans de formation, instruments d'une gestion des ressources humaines, dont on souhaite une évolution de tous les aspects (rémunérations, qualifications, carrières...) et pour laquelle on reconnaît la nécessité d'une transformation des mentalités. Le Premier Ministre avait d'ailleurs déclaré que cette évolution serait complexe et demanderait du temps.

Ainsi, la notion d'investissement formation est-elle introduite dans la Fonction Publique de l'Etat, comme elle l'a été dans l'entreprise nouvelle condition de la production et de son accroissement. Pour M. Mebarki (93), « dans les directions des Ressources Humaines, la notion d'investissement formation a ainsi balayé celle d'obligation de contribution à la formation continue. L'expression « investissement formation » fait aujourd'hui partie du vocabulaire du gestionnaire comme celui du macro-économiste après avoir fait son entrée en force dans celui de l'économie du travail (théorie du capital humain) ».

Cette notion ainsi diffusée et consacrée, nous reconnaitrons, en accord avec Guy le Boterf (1990), qu'elle s'attache à un concept générique, repositionnant les décisions de formation dans le long terme, en étroite coordination avec les autres grands domaines de la décision stratégique.

Il est possible maintenant d'examiner quelle a été la traduction de ces diverses orientations dans les accords formation à l'intérieur de la Fonction Publique en général et au Ministère des Affaires Sociales en particulier.

**ANALYSE DES STATISTIQUES DE GESTION DU
DISPOSITIF DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES DU
MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET ANALYSE
QUALITATIVE D'UNE CELLULE DE FORMATION AU RE-
GARD DES ORIENTATIONS DE L'ACCORD FORMATION
DU 10 JUILLET 1990**

Si la notion d'accord est courante en Droit Privé, elle revêt un sens particulier dans le domaine de la Fonction Publique. Si le salarié de l'entreprise n'est pas dans une position égalitaire pour négocier et son contrat de travail et sa formation avec son employeur, le fonctionnaire se trouve tout autant dépendant de l'application de dispositions qui lui échappent (droits et obligations statutaires). Par ailleurs, ses intérêts particuliers ou ses aspirations individuelles ne font pas le poids devant la notion d'intérêt général et de service public qui habitent la culture et les valeurs de l'Administration Française.

La notion d'accord est relativement marginale dans le droit administratif. L'applicabilité des accords est conditionnée par les textes réglementaires qui vont les prendre en compte. Un accord formation n'est donc pas contraignant, mais il témoigne d'une démarche nouvelle et donc peut-être d'un esprit nouveau qu'a magistralement formalisé la circulaire Rocard de Février 1989 sur le renouveau du service public.

L'accord Formation serait-il la marque d'une volonté de gérer autrement le personnel de l'Etat ?

La concertation dans le domaine de la formation maintient la paix sociale dont a besoin le service public pour remplir les missions qui sont les siennes. C'est ainsi qu'à défaut de revêtir un caractère obligatoire, un accord de formation dans la Fonction Publique pourrait servir à garantir, par la prise en compte de certaines revendications, le consensus nécessaire à l'action.

CONCEPTION DE LA FORMATION

L'Administration reconnaît dans l'accord que la formation est un investissement nécessaire. C'est ainsi qu'elle décide de la planifier, de la bâtir sur des analyses de besoins et de l'évaluer.

Elle est aussi un droit reconnu par le statut. De l'investissement nécessaire on glisse alors vers un droit individuel pour chaque fonctionnaire à se former dans le cadre de l'Education Permanente.

L'accord formation admet la coexistence de ces deux conceptions.

L'administration semble avoir intégré l'idée que le personnel formé était un atout pour l'efficacité du service public, dépassant ainsi l'approche promotion sociale traditionnellement opérationnalisée par les préparations aux concours.

Le texte de l'accord, par conséquent, adopte la formule suivante : la formation est la condition d'un meilleur engagement personnel et professionnel des agents.

OBJECTIFS DE LA FORMATION

Il faut les ranger dans deux catégories :

- ceux qui doivent contribuer à la modernisation de l'administration et à son adaptation à l'environnement. En ce sens, elle est considérée comme un outil de gestion des ressources humaines car elle doit aider à l'évolution des missions et des métiers :

- ceux enfin qui doivent favoriser la promotion interne.

LES MOYENS

L'accord prévoit de supprimer les discriminations, selon le grade, le sexe ou la situation géographique. Ainsi, la formation des catégories B, C et D devrait être facilitée par la révision du système d'indemnisation des frais de stage.

La notion de plan de formation est également introduite, tant pour les dispositifs centraux que les dispositifs déconcentrés. A l'intérieur de cette organisation verticale, il est également prévu d'interférer une logique transversale par le développement des formations interministérielles.

La formation des cadres au management et la prise en compte des formations prévues au plan dans le déroulement des carrières ainsi que la gestion de la mobilité figurent dans la panoplie des mesures nouvelles.

Enfin, moyen privilégié du développement de la formation, la concertation est déclarée dans l'accord comme une démarche permanente qui doit se concrétiser dans le suivi de l'accord, la définition des plans, l'analyse des

besoins, l'évaluation des actions et la contractualisation de la politique de formation dans l'administration.

En fait, l'accord formation ne prévoit qu'une série limitée de mesures inscrites dans plusieurs textes réglementaires :

- circulaire du 30/3/90 du Ministère des Affaires Sociales relative à l'élaboration d'un plan de formation des agents,
- circulaire du 30/7/90 relative à la politique de formation régionale et à l'élaboration du programme 1991,
- décret du 25/5/90 sur les frais de déplacement. Arrêté sur le taux d'indemnités kilométriques. Arrêté sur indemnités forfaitaires. Circulaire du 6/11/90 sur les indemnités de formation.

Ces mesures sont :

- la fiche individuelle de formation
- le droit minimum de 3 jours de formation par agent sur 3 ans
- la possibilité de préparer un concours par la voie du congé de formation professionnelle
- la révision du régime d'indemnités de stage
- l'obligation pour les ministères de consacrer 2 % par an de leur masse salariale aux dépenses de formation.

Comment les ministères ont-ils intégré les orientations de l'accord cadre-formation ?

Sur les douze principaux thèmes de l'accord cadre :

- | | |
|--|--|
| - modernisation | - concertation |
| - formation et gestion des ressources humaines | - évaluation |
| - formation et promotion | - formation pendant la période statutaire du stage |
| - gestion des heures pour formation | - formation des cadres |
| - discrimination | - formation et carrières |
| - plan de formation | - indemnités de stage |

Seuls quatre ministères ont repris 10 et plus de ces orientations dans leur accord spécifique :

- l'Education Nationale (10)
- la Justice (11)
- les Affaires Sociales (10)
- l'Équipement (10)

COMMENT LE MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES RETRADUIT-IL DANS LE TEXTE DE SON PROPRE ACCORD, LES ORIENTATIONS RETENUES ?

Le développement de la concertation représente un axe important de cet accord. En effet, les syndicats doivent être consultés non seulement lors de la définition des orientations mais également au moment de l'élaboration des programmes et lors de l'évaluation annuelle des actions entreprises. L'accord ajoute que les organisations syndicales devront être informées des enquêtes menées auprès des agents et des services. Il est aussi prévu qu'elles devront être associées à la définition du dispositif de formation destiné à favoriser la promotion sociale notamment dans le cadre de plans de transformations des emplois. Elles donneront leur avis sur les dispositions prises pour une meilleure intégration de la formation à la politique du personnel. C'est dans ce sens, qu'a été constitué au niveau de chaque D.R.A.S.S., un groupe de travail spécifique composé de représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales signataires, chargé du suivi de l'accord formation.

Le Ministère des Affaires Sociales prévoit également un mode de valorisation de la formation dans le déroulement des carrières, au moyen d'entretiens annuels, de fiches individualisées de formation, d'un renforcement de la formation pendant la période statutaire de stage et de l'établissement d'un cursus obligatoire de formation pour l'accès aux fonctions d'encadrement.

Le Ministère des Affaires Sociales estime que l'entretien annuel entre chaque agent et son supérieur doit être l'occasion d'élaborer le plan individuel de formation. Il aborde même le problème de la gestion des refus de formation et notamment les recours possibles face aux refus des demandes de formation présentées par les agents. L'accord stipule donc qu'on ne peut pas s'opposer pour raison de service au départ en formation d'un agent qui n'a pas eu de formation pendant trois ans et qui demande un nombre de jours inférieur ou égal à ce que garantit l'accord (5 jours par an).

Sur le plan budgétaire, l'accord du Ministère des Affaires Sociales va plus loin que les dispositions prises dans l'accord cadre général. Déjà en 1988, la part des dépenses de formation de ce ministère s'élevait à 4,63 % de sa masse salariale. L'accord général fixe le ratio à 2 % par an. Le Ministère des Affaires Sociales est parmi les douze ministères signataires de l'accord, celui dont le ratio est le plus élevé. L'avancée est encore plus importante sur le droit au nombre minimum de jours de formation par agent. Alors que l'accord cadre prévoit ce minimum à trois jours par agent sur trois ans, l'accord ministériel l'a établi à cinq jours par agent et par an.

Quand on examine l'ensemble des accords conclus dans les différents ministères qui ont adopté cette démarche, à partir de la série de six critères suivante :

- nombre de thèmes traités
- degré de fidélité à l'accord cadre
- degré de nouveauté
- degré d'avancée
- nombre de mesures concrètes
- pourcentage des mesures concrètes par rapport au nombre de thèmes traités.

On observe que seulement 2 ministères viennent en tête pour l'ensemble des critères, l'Agriculture et les Affaires Sociales (source : les accords formations dans la Fonction Publique d'État. Université Paris 1. Publication de la Sorbonne 1992).

De la sorte une proposition de classement des différents accords a pu être formulée de la manière suivante :

Les accords relevant du discours, comportant peu de mesures concrètes, parfois même ne reprenant pas certains points figurant dans l'accord cadre général, mais pouvant être riches en principes généraux (l'Industrie, la Mer, la Recherche).

Les accords centrés sur l'organisation du système de formation ou sur la méthodologie à mettre en oeuvre (Éducation Nationale, Premier Ministre, Équipement).

Les accords concrets marquant une avancée en faveur des agents par rapport à la réglementation antérieure ou à l'accord-cadre. Le Ministère des Affaires Sociales entre dans cette dernière catégorie. Ainsi 3 des 4 organisations syndicales représentatives dans ce ministère (CFDT, FO, CGC) ont signé l'accord.

A titre indicatif, il faut enfin signaler que la taille (en effectif) des douze ministères ayant conclu un accord s'inscrit dans une fourchette allant de 1 010 294 agents (Éducation Nationale) à 300 (Recherche). Par ordre décroissant le Ministère des Affaires Sociales et du Travail arrive en cinquième position avec 23 859 agents.

Compte tenu de ces derniers éléments et des caractéristiques de l'accord de ce ministère, il est apparu intéressant d'examiner, 3 ans après sa signature, ce que les statistiques de gestion du dispositif formation destiné à l'appliquer, pouvaient révéler de sa réalisation.

L'ANALYSE DES DONNÉES STATISTIQUES

Les statistiques de gestion du dispositif de formation des agents du ministère des affaires sociales ont été élaborées à partir des données de 24 C.E.R.E.F.O.C. et celles de la sous-direction des affaires générales de la formation pour la période 1990-1992.

Ces statistiques représentent 3 types de catégories de données :

- 1 - effort global de formation pour l'année 1992
- 2 - effort de formation selon les axes prioritaires de la politique de formation
- 3 - effort de formation selon les objectifs ministériels.

Les divers tableaux et graphiques indiquent soit une évolution pour la période donnée, soit un état des lieux pour l'année considérée.

L'administration centrale et les services déconcentrés sont traités séparément.

En 1990 l'accord de formation est signé en Juillet. Les textes d'application pour la mise en oeuvre des nouvelles orientations sont signés jusqu'en Novembre.

1990 est donc l'année « O », l'année « état des lieux ». Les années 1991-1992 sont les années de mise en oeuvre effective où les effets de l'accord devraient s'observer.

L'EFFORT GLOBAL DE FORMATION 1992

L'ensemble des tableaux observés, analysés concerne la progression des journées de formation par agent selon les services et par catégorie de personnel, et une comparaison entre les stagiaires formés par rapport aux effectifs réels travaillant dans une structure déconcentrée (DRASS) et l'administration centrale.

1. *En ce qui concerne le nombre de journées par agent, on observe que :*

- l'administration centrale est légèrement en baisse (de 2,94 % en 1990 à 2,86% jours par agent en 1992)

- les services déconcentrés sont proches des 5 jours fixés par l'accord ministériel malgré une légère baisse en 1991-1992 soit 4,46 jours/agent.

2. *La progression des actions de formation selon les services et par catégorie de personnel*

L'administration centrale accuse une diminution de stagiaires des catégories C et D en formation (de 41 % en 1990 à 35 % en 1992) alors que ces catégories auraient dû augmenter, une augmentation de stagiaires de catégorie A et une légère augmentation des catégories B, ce qui est conforme à l'accord.

Dans les services déconcentrés, le phénomène est un peu inversé. Les catégories C et D sont en légère augmentation (de 40 % en 1990 à 42 % en 1992), conformément aux objectifs de l'accord. Les catégories B sont légèrement en baisse et les A continuent à augmenter. Ces deux phénomènes sont un peu en décalage par rapport au contenu de l'accord. Ce décalage est confirmé par les tableaux comparatifs stagiaires formés/effectif réel où l'on constate que dans l'administration centrale :

- les stagiaires de catégorie B représentent 92 % de l'effectif réel
- les stagiaires de catégorie A 74 %
- les stagiaires des catégories C et D 59 %

Le déséquilibre entre ces 2 dernières catégories est important.

Il se situe au coeur de la problématique de l'accord qui souhaite une réduction de cette discrimination. Les résultats en 1992 ne le confirment pas.

Dans les services déconcentrés, on constate également que plus on descend dans les catégories de fonctionnaires plus le taux de participation à la formation se réduit. Ce phénomène est cependant moins accusé que dans les services centraux.

D'autre part, on constate pour les 3 catégories que le nombre de stagiaires est supérieur à l'effectif réel ce qui sous entend que plusieurs personnes ont participé à plusieurs stages (en moyenne pour les 3 catégories, 111 stagiaires pour 100 personnes), phénomène que l'on ne constate pas en centrale.

Conclusion

Il semble qu'au niveau des services déconcentrés, la situation de la formation soit plus conforme aux orientations de l'accord que dans les services centraux.

L'EFFORT DE FORMATION SELON LES AXES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE FORMATION

Ces axes sont au nombre de trois :

- Axe 1 - Faciliter le changement et l'évolution de l'administration
- Axe 2 - Gérer et développer les ressources humaines
- Axe 3 - Promouvoir les catégories C et D

Les deux premiers axes ne concernent que les catégories A et B.

Pour l'administration centrale en 1992, on observe que l'axe 1 a concerné 42 % de stagiaires formés, l'axe 2, 24 % et l'axe 3, 34 %.

Pour les services déconcentrés, la proportion est un peu réajustée à la hausse pour les catégories C et D (41 %), l'axe 1 concerne 36 % des stagiaires, l'axe 2, 23 %.

A ce niveau aussi, on observe que les services locaux sont plus proches de l'objectif de l'accord formation stipulant l'atténuation des disparités d'accès à la formation pour les catégories C et D, que l'administration centrale.

L'analyse de la répartition des jours/stagiaire selon les axes de la politique de formation en 1991 et 1992, nous indique qu'il y a un net développement des journées stagiaires dans l'axe 1 (34 % à 45 % en 1992) au détriment de l'axe 3 (de 47 % à 31 %) dans l'administration centrale. Ce qui montrerait qu'on s'éloigne de l'accord formation par rapport aux catégories C et D. Dans les services déconcentrés, l'évolution est relativement stable avec une progression légère pour l'axe 3.

Conclusion

Cette seconde série, de données statistiques confirme la conclusion précédente. Au niveau des services déconcentrés, on est dans une situation plus conforme que dans l'administration centrale sachant toutefois que la répartition des effectifs entre les catégories n'est pas la même, compte tenu de la nature des missions exercées dans une centrale.

L'EFFORT DE FORMATION SELON LES OBJECTIFS MINISTÉRIELS

Ces objectifs sont au nombre de 6. Ils se répartissent de la façon suivante :

- 1/ Renforcer la solidarité

- 2/ Améliorer la santé publique
- 3/ Conforter la protection sociale
- 4/ Construire l'Europe
- 5/ Moderniser et mobiliser l'administration
- 6/ Autres dont la moitié concerne la préparation aux concours.

L'objectif 5 est celui qui réunit le plus de stagiaires, tant dans l'administration centrale (41,8 %) que dans les services déconcentrés (43,9 %).

Cet objectif recouvre trois domaines :

- Communication - Ressources Humaines - Organisation des Services - Pédagogie et Formation
- Technologies nouvelles
- Savoirs de base : gestion du personnel.

Dans l'administration centrale, sur les 1 195 agents qui se sont inscrits dans cet objectif, 1 006 ont participé à des stages de technologies nouvelles, c'est-à-dire l'informatique.

Dans les services déconcentrés, ce sont 4 102 stagiaires sur les 6 774.

D'autre part, la préparation aux concours représente 20 % des stagiaires en centrale et 15 % dans les services déconcentrés. Cet objectif se situe au second rang pour ses effectifs.

Ces actions n'ont rien d'innovantes et constituent les actions classiques de l'administration. Elles contribuent néanmoins à la modernisation des services.

Dans l'axe 5, le domaine de la gestion des ressources humaines, porté par l'accord, représente un effectif réduit en centrale : 13 % des stagiaires dont 72 % de A. Dans les services déconcentrés, ce domaine est mieux investi par l'ensemble des stagiaires : 33 % dont 63 % de stagiaires des catégories B, C et D. La mobilisation est forte.

Conclusion

Au niveau des résultats chiffrés, il y a une disparité entre ce que réalise la centrale et ce que réalisent les services déconcentrés par rapport aux objectifs de formation. Les services déconcentrés sont là aussi plus proches de l'accord.

ÉVOLUTION DE LA FORMATION SUR LES 3 ANNÉES

Le nombre de stagiaires formés a augmenté de 6 % en centrale et de 19,7 % dans les services déconcentrés.

La répartition des stagiaires par catégorie montre qu'en centrale les A sont majoritaires même si les B, C et D commencent à augmenter. Dans les services déconcentrés, ce sont les C et D qui sont les plus nombreux à bénéficier de la formation.

Le nombre total d'actions de formation est resté quasiment stable en centrale (+ 3 actions) alors qu'il est fortement en hausse dans les services déconcentrés (+ 532 actions).

Parmi ces actions, les stages individuels ont fortement baissé dans les services centraux et peu dans les services déconcentrés. Les stages collectifs ont augmenté de 14 % en centrale dont 11 % pour les stages d'informatique. Dans les services déconcentrés, l'augmentation est de 52 % dont 22,5 % pour l'informatique.

Conclusion

Cette évolution sur 3 ans réaffirme les conclusions précédentes : les services déconcentrés auraient déployé plus de moyens pour s'aligner sur les orientations de l'accord formation.

On constate que globalement, il y a amplification de l'effort de formation même si cette augmentation n'est pas répartie équitablement sur les différentes catégories.

En prolongement de l'approche quantitative des statistiques de formation, des constats effectués au niveau de l'administration centrale et des services déconcentrés, il paraît utile d'avoir un **éclairage un peu plus qualitatif** de cet accord formation. Cette approche à partir d'un certain nombre de critères de fonctionnement de la formation, a été réalisée sur un service déconcentré du Ministère des Affaires Sociales : le service formation de la région Nord/Pas de Calais, la **C.E.R.E.F.O.C.** (Cellule Régionale de la Formation Continue).

Ce service couvre un effectif de 600 agents répartis sur trois structures : les deux D.D.A.S.S. et la D.R.A.S.S. Trois personnes y travaillent, représentant 2,6 postes : le responsable du service auteur du présent mémoire et deux collaborateurs. Ils sont aidés en principe de deux correspondants

pour chacune des D.D.A.S.S. Ce sont des cadres à temps plein dans une autre fonction qui ont donc peu de temps à consacrer à la formation.

Un des critères importants de l'accord est que tout élément d'une politique ou d'un dispositif de formation doit être soumis à **une démarche de concertation**. Concrètement dans l'accord, il est prévu que chaque service déconcentré constitue un groupe régional de concertation, groupe de travail chargé du suivi de l'accord.

Ce groupe a une mission très étendue par rapport à cet accord. Il est associé à la détermination des modalités de l'analyse des besoins de formation, à l'analyse des besoins, à l'élaboration du plan de formation, au suivi du plan, aux programmes, au bilan des actions, à l'évaluation.

La C.E.R.E.F.O.C. Nord Pas-de-Calais a très rapidement saisi les organisations syndicales, les directeurs et les chefs de services des deux D.D.A.S.S. et de la D.R.A.S.S. afin de créer ce groupe.

Il est donc formé par les représentants des syndicats signataires (F.O, C.F.T.C, C.F.D.T), les trois directeurs et des chefs de services, le directeur régional en est le président.

Ce groupe se réunit en moyenne deux fois par an. Pour la préparation du deuxième plan pluriannuel, les réunions se sont multipliées car le groupe s'est associé aux phases de préparation de l'analyse des besoins, aux séquences de travail pour la clarification des orientations ministérielles et à la définition des orientations des services.

La procédure de concertation a été réellement suivie dans la région.

L'accord stipule aussi que les services centraux doivent établir **un plan pluriannuel** de 3 ans, relayé par des plans de formation élaborés et négociés au niveau des services déconcentrés. La région a eu un premier plan pluriannuel pour les années 91-93, le second vient d'être approuvé pour les années suivantes.

Ce plan a été élaboré par la C.E.R.E.F.O.C qui l'a ensuite soumis au groupe régional de suivi de l'accord. Ce plan couvre l'ensemble des services et des agents mais tient compte des spécificités de chaque service et des éléments de l'analyse des besoins. Ce plan est également proposé à l'avis de comités techniques paritaires. En dernière instance, il est transmis à l'administration centrale qui ne se prononce pas sur son opportunité (par définition, il correspond aux orientations de l'accord) mais sur les moyens financiers demandés.

L'**analyse des besoins** est faite par la C.E.R.E.F.O.C qui y associe le groupe régional de concertation, les cadres et le personnel, là où c'est possible, c'est-à-dire là où le directeur est d'accord.

Cette analyse ne se fait pas à partir d'entretiens individuels systématiques et exhaustifs. Ceux-ci n'existent ni en aval ni en amont, pour l'évaluation. Ce qui signifie que **les entretiens annuels et les fiches individuelles de formation** tels qu'ils étaient prévus par l'accord n'ont pas été mis en place dans la région faute de directive spécifique. Néanmoins, au cours des réunions avec les cadres et le personnel, la C.E.R.E.F.O.C les a informés que ce service leur était ouvert pour toute question ou problème spécifique de formation. C'est en quelque sorte une offre de service qui sert à pallier, pour ceux qui le veulent, l'absence d'entretien d'évaluation qui devrait être organisé par le hiérarchique immédiat. Un seul service dans la région s'est actuellement engagé avec la C.E.R.E.F.O.C dans une démarche longue d'analyse de leurs besoins de formation.

A ce jour, le service formation n'a pas les moyens de mettre en oeuvre avec les partenaires une démarche d'évaluation. Par contre, il s'est doté d'un projet de service interne qui a comme objectif, entre autres, d'élaborer un dispositif d'évaluation dans les trois années.

Actuellement, la formation dans les services est dans une période transitoire : elle n'est plus la collecte systématique des demandes de formation et elle n'est pas encore inscrite dans une logique de projet de formation négociée avec tous les acteurs. Cependant, quelques processus élaborés, certes ponctuels et expérimentaux, sont en cours. Ces expériences sont en phase avec les orientations de l'accord mais ne sont pas encore transférables à l'ensemble des services.

De l'ensemble des objectifs, deux mesures ont été rapidement mises en oeuvre systématiquement :

- tous les cadres nommés à un poste de direction suivent préalablement une formation de type managériale,
- les agents de catégories B et C nommés suivent au préalable une formation d'adaptation à l'emploi.

Ces mesures et leur mise en pratique montrent la volonté nouvelle de créer une articulation entre un niveau requis et des fonctions à assurer dans un poste de travail.

En fait, la mise en oeuvre d'un tel accord relève de plusieurs facteurs :

- du degré d'engagement des différents acteurs : les acteurs fonctionnels comme le service formation, les cadres et les agents, et l'autorité décisionnelle,

- de la spécificité de chaque service,
- de l'existence ou non de pressions internes et externes.

Depuis quelques années, on assiste avec la circulaire Rocard de 1989 relative au renouveau du service public et avec l'application de l'accord formation, à une transformation du positionnement et du rôle des administrations centrales et des services déconcentrés.

Pendant longtemps, obéissant aux principes du modèle bureaucratique, l'administration était scindée en deux :

- la centrale qui prescrivait,
- les services extérieurs qui exécutaient.

Actuellement, la politique de déconcentration permet un partage des responsabilités et donne des moyens aux services extérieurs.

La centrale garde un rôle de conception, d'impulsion et de développement et parallèlement crée les conditions d'une politique plus proche du terrain en prenant en compte la spécificité des services extérieurs.

Dans le domaine de la formation, l'accord ministériel prévoit que chaque région devra se doter d'un plan spécifique et pluriannuel.

Cet accord formation négocié avec les partenaires sociaux constitue un **guide pour l'action** et non plus une contrainte générale impulsée d'en haut.

La volonté du ministère est d'être plus souple dans ses instructions et de laisser une relative marge de manoeuvre à l'appréciation des chefs de services déconcentrés pour la mise en oeuvre des orientations.

L'accord-cadre sur la formation a engagé un **processus réel de transformation dans la fonction publique de l'Etat qui englobe près de 2,5 millions de personnes.**

Cette évolution se constate tant dans les modalités de décision que dans les modalités de fonctionnement des services déconcentrés. Ceux-ci tendraient à devenir de véritables agents de changement de l'administration.

Cette transformation est fondamentale et mesurable même si des disparités régionales ou ministérielles coexistent. Le nouvel accord de 1992 se situe dans le prolongement du précédent. Il y a là une volonté d'ancrer les nouvelles pratiques préconisées en 1989 et d'admettre les contraintes auxquelles sont soumis les services. L'ensemble des mesures de cet accord constitue une réaffirmation des mesures précédentes. Certaines sont nouvelles comme le congé de restructuration, instauré pour les agents affectés dans

des services restructurés nécessitant une reconversion personnelle. L'effort de formation s'est accru de 2 % de la masse salariale en 1989, on passe à 3,2 % en 1994. La fiche individuelle de formation, annoncée par un décret de 1985, mais peu instaurée est de nouveau rendue généralisable pour 1994.

L'instauration de l'entretien individuel, peu pratiqué, est de nouveau préconisé, l'évaluation pour l'ensemble de la fonction publique doit être retravaillée, la formation doit être organisée en réseau...

Dans le cadre des orientations dictées par cet accord-cadre du 10 Juillet 1992, le Ministre des Affaires Sociales, la C.F.D.T. et la C.F.T.C. ont signé le 22 Décembre 1993, un accord sur la formation spécifique au Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville pour 1994-1996. Il fait suite à l'accord formation du Ministère de la Solidarité et du Travail de 1990. Ce nouvel accord fixe 3 objectifs : poursuivre l'effort de formation accompli depuis plusieurs années, réduire les disparités d'accès à la formation, améliorer la qualité de la formation. « Cette politique sera facilitée par des actions et mesures d'accompagnement tenant aux moyens de la formation, au droit à la formation, à la concertation avec les organisations syndicales. Il est ainsi en particulier prévu que sur la durée de l'accord, chaque agent devrait bénéficier de cinq jours de formation ce qui implique que les crédits affectés à ce secteur soient accrus de 12 % d'une année sur l'autre.

Ces mesures prouvent que la fonction publique est en pleine mutation. L'Etat est en train de se doter de services et de personnes capables d'assurer ses missions dans de meilleures conditions et donc d'accompagner les mutations profondes de la société française.

Le développement de cette première partie s'est efforcé d'articuler les principaux aspects du phénomène de crise posé dans notre hypothèse avec les orientations politiques et négociées de divers processus de modernisation engagés dans l'entreprise et au sein de l'administration de l'Etat. Tout en distinguant les missions spécifiques de ces deux univers organisés, nous avons pu relever la pertinence des choix opérés, face au constat de la crise, à savoir faire de la prévision, améliorer la gestion, mesurer les résultats. Ces choix ont été examinés, tant pour l'Administration de l'Etat que pour l'entreprise, à la lumière de trois mêmes concepts : gestion prévisionnelle de l'emploi, productivité et qualité. Ils témoignent d'une volonté politique de changement, ils sont cohérents dans le souci qu'ils témoignent de rechercher l'adaptation à un environnement qui, lui-même a changé, en se complexifiant. C'est le second point figurant dans notre hypothèse. Sur le plan général, de quelle complexité s'agit-il ? et comment celle-ci s'exprime-t-elle, sur le plan particulier de la formation ? Ceci va constituer le développement de notre seconde partie.

2ème PARTIE

Les problèmes révélés par la crise sont d'abord liés à la transformation accélérée de nos sociétés. Pour M. Michel Crozier, les modèles de référence anciens ne sont plus applicables. On assiste au déclin du monde à partir duquel on a élaboré le fonctionnement de l'administration de la société industrielle, basé sur la standardisation, la production et la consommation de masse. Nous sommes passés à l'ère de l'innovation, de la qualité et des rapports humains, où les activités dominantes sont des activités de service et de haute technologie. Les nouveaux types d'organisation vont devoir faire appel, toujours selon Crozier, aux ressources humaines.

Hier, était marqué par l'activité industrielle, la rationalisation, la stérilisation des ressources humaines et l'étouffement de la créativité. Notre société se voudrait plus sensible à la qualité et à l'humain. L'Etat doit par conséquent changer, en intégrant cette nouvelle logique. Nous l'avons vu dans la 1ère partie.

Les problèmes actuels de nos sociétés sont également liés à la complexité des phénomènes humains, caractérisés par une multiplication des activités et des rapports qui développent interdépendance et interaction. Une approche systémique est devenue nécessaire pour mieux comprendre.

P. Muller (1992) précise bien que « la crise du modèle français d'Administration Publique est d'abord une crise cognitive qui se traduit par une plus grande difficulté à comprendre le monde, par la nécessité de produire de nouvelles images du monde capables de rendre compte du réel et de redonner une marge d'action sur lui ».

Enfin, une 3ème catégorie de problèmes a trait au développement de la liberté individuelle et des communications. Ainsi, l'analyse stratégique à laquelle se réfère M. Crozier met l'accent sur l'évolution nouvelle qui se dessine : plus il y a de complexité, plus il est possible aux individus d'échapper aux contraintes, et plus il y a de liberté ; plus grande est la liberté, plus le degré de complexité augmente.

Dans ce contexte, le système de contrôle ancien fonctionne mal parce que communication, information et discussion sont largement diffusés.

A l'opposé de la standardisation et de la rationalisation, Michel Crozier estime que le nouveau modèle de gouvernement se caractériserait par 3 principes :

- simplicité, pour ne plus être étouffé par sa propre bureaucratie,
- autonomie des unités opérationnelles,
- gouvernement par la culture, c'est-à-dire les valeurs et les normes qui soutiennent l'activité.

Ces 3 principes donnent naissance aux trois orientations communes de la thématique du management public, déjà signalée :

- finaliser, pour sortir de l'impérialisme des procédures
- responsabiliser

Cette responsabilisation vaut d'ailleurs autant pour la hiérarchie que pour les agents et les équipes de travail. Elle obéit à un double processus : la responsabilité individuelle de la tâche à accomplir, et la responsabilité dans le processus de l'action. A ce sujet, Robert FRAISSE (1992) s'engage nettement : « en tout état de cause, le fonctionnaire sera à l'avenir de moins en moins un simple exécutant, de plus en plus un « capteur » de problèmes de la société dans son domaine de compétence. Il faudra redéfinir sa responsabilité. Quelqu'un comme Simon NORA dit souvent que le fonctionnaire demeure inévitablement un « clerc » de l'Etat. J'ai tendance à penser qu'il sera de plus en plus une sorte de « veilleur de l'espace public » obligé à se situer au milieu des autres acteurs et non plus au dessus, au nom même de ce qui le qualifie : le souci de l'intérêt général concret, que ses interlocuteurs ne sont pas autant que lui en position d'avoir ».

- évaluer, par une meilleure connaissance de la culture et des pratiques.

Ces 3 principes réagissent au phénomène de complexité, ils éclairent un élément de notre hypothèse.

Quant aux 3 orientations, elles introduisent la formation, dans un processus de modernisation, qui vise à mieux gérer la complexité. Cet aspect figure dans notre hypothèse, il va faire l'objet de la seconde partie.

FORMATION ET CHANGEMENT

Quelles conceptions ont de la formation, différents acteurs des services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales ? Et que retraduisent-ils des caractéristiques de la transformation des logiques de formation ?

L'une de nos hypothèses a trait aux décalages entre les discours, les accords porteurs d'orientations nouvelles au service du changement et les approches et pratiques de terrain. Le constat de ces décalages aurait-il à voir avec la transformation de la fonction formation, et selon quelles modalités celle-ci devrait-elle s'engager dans la voie du changement ?

Pour répondre à ces questions, il a été nécessaire d'organiser des réunions d'échanges et de concertation avec des cadres et des agents administratifs des services, destinées d'une part à amorcer une phase d'analyse de besoins, dans le cadre de la préparation d'un plan de formation, et d'autre part à connaître les avis des intéressés sur la conception, l'organisation et le fonctionnement de la formation. Ces réunions, au nombre de neuf, ont regroupé 51 participants. Parmi eux, 7 cadres ont accepté de répondre à un questionnaire dont le contenu a pu enrichir et compléter les informations recueillies. On trouvera un exemplaire de ce questionnaire en annexe.

Chacune de ces réunions a duré environ 1 heure 30. Elle a été introduite avec une série de questions ouvertes sur les besoins de formation (expression, contenu, analyse, objectifs) et sur les finalités de la formation. La méthode retenue a été celle de l'interview de groupe (neutralité du responsable de formation - animateur, absence de supérieurs hiérarchiques, et d'observateurs étrangers).

L'objectif consistait bien à recueillir un ensemble de données à analyser. L'animateur était assisté d'un collaborateur du service formation pour une prise de notes exhaustive qui a fait l'objet d'un compte-rendu intégral des interventions.

L'analyse du contenu de ces échanges a retenu :

- les problèmes évoqués par les acteurs, en termes de difficultés à agir, à comprendre ou à dire et être entendu.
- les souhaits exprimés en termes d'améliorations nécessaires à la fois pour les agents et pour les services.

- les propositions d'action, tant dans le domaine de la formation que dans le contexte plus global de l'organisation.

La synthèse de ces informations « ascendantes » a ainsi permis l'approche du contexte professionnel développé dans la seconde moitié de cette deuxième partie.

Il a également été jugé utile d'interroger divers responsables en poste dans des services extérieurs du Ministère des Affaires Sociales. Le choix s'est porté sur les 3 services installés dans la région Nord-Pas de Calais, à savoir la D.D.A.S.S. du Nord,, la D.D.A.S.S. du Pas de Calais et la D.R.A.S.S. Les entretiens ont été réalisés auprès de 3 cadres dirigeants (1 par service déconcentré) et de 3 responsables syndicaux.

Ils ont été réalisés à partir de grilles élaborées en fonction des synthèses effectuées à l'issue des réunions précitées, à partir de mes prises de notes. Les contenus d'enseignement du D.E.S.S. ont permis d'accompagner la démarche, apportant les référentiels conceptuels et méthodologiques nécessaires et favorisant par là même la distanciation indispensable à un traitement objectif et suffisamment croisé des matériaux recueillis.

Le développement qui suit est le résultat de cette exploitation, sachant que les extraits cités des entretiens sont en général plus longs que les interventions tirées des réunions d'échanges, où la diversité des propos et le nombre de participants limitent les temps individuels de prise de parole.

LES DIFFÉRENTS SENS DE LA FORMATION

Selon les niveaux de responsabilité et les fonctions exercées, les conceptions de la formation privilégient soit le poste occupé et le service attendu en mettant l'accent sur l'adaptation et l'intégration, soit l'agent et son développement tant personnel que professionnel en mettant l'accent sur l'évolution et l'autonomie. Les propos tenus sont très significatifs : « *la formation, c'est d'abord la capacité d'un agent à s'intégrer, partager la même culture, le même vocabulaire, les mêmes concepts ; ensuite c'est le progrès individuel de l'agent, et puis c'est servir les objectifs de l'Institution. C'est un outil au service de la politique* » (cadre).

« *L'essentiel dans la formation, c'est l'aide à la promotion des agents, accompagner les agents dans l'acquisition des compétences* » (cadre).

« *La formation c'est améliorer la connaissance des agents. Au départ, la formation, c'était pour tout individu, la possibilité à un moment donné de s'arrêter de travailler, pouvoir sortir de son travail, pouvoir réfléchir des-*

sus, une espèce de réflexion qu'on attend des exécutants et des possibilités de faire autre chose, d'apprendre des choses qu'on n'a jamais apprises à l'école... peut être que les idées de la formation de 71 ne sont plus tout à fait là... » (syndicaliste).

Au travers des différents sens donnés par les uns et les autres à la formation, on retrouve ainsi la double composante de la formation, comme outil au service de la promotion et comme outil de développement économique.

On notera, même si un responsable syndical insiste davantage sur le développement et l'épanouissement personnel, que l'ensemble des personnes rencontrées reconnaît cette double nécessité d'une formation au service de l'homme et de l'organisation.

L'analyse des attentes, derrière les définitions présentées renvoie bien à l'étude de Gérard Podevin (*Formation continue et promotion* - CEREQ - Septembre 91). Les dispositifs de formation résulteraient d'un compromis entre promotion sociale individuelle et finalités économiques. Et la relation qu'on peut y trouver entre formation et mobilité promotionnelle dépend de la stratégie globale de l'entreprise ou de l'administration.

Le compromis est aussi le résultat d'une évolution : « avec le temps, écrit G. Podevin, dans un contexte de crise durable, certains objectifs ont perdu de leur intensité au profit de ceux à même de répondre à l'impérieuse nécessité de transformer rapidement les qualifications, comme condition sine qua non au maintien d'un bon niveau de compétitivité des entreprises. Dans ce contexte, les objectifs de promotion qui visaient à réduire les inégalités sociales, particulièrement celles que renforçaient un système scolaire très sélectif, se sont progressivement effacés derrière la raison économique. Accorder une « seconde chance » aux salariés qui auraient été mis trop tôt à l'écart du système de formation initiale semble être devenu une préoccupation seconde et désormais indissociable du degré d'implication de ces salariés dans l'organisation du travail. »

Certains ont ainsi exprimé leur souci de voir se renforcer une formation au service de l'individu au travail :

« la formation devrait permettre une approche de la connaissance au service du sens critique, une appropriation intelligente des outils » (syndicaliste) ;

« la formation, c'est d'abord une fonction d'épanouissement de l'individu au sein du milieu dans lequel il travaille, lui donner des outils pour se retrouver dans son travail, lui donner une méthode d'approche de son travail. Il y a peut-être 2 conceptions qui s'opposent : d'un côté une formation qui pourrait servir à l'épanouissement de l'individu dans son travail, et d'un

autre côté, une espèce de vision du travail en terme de productivité » (syndicaliste).

Les remarques ont été faites dès le début de nos entretiens. Elles laissent certainement apparaître que l'administration n'a pas échappé à cette évolution du contexte socio-économique. La formation devient un levier de modernisation. Elle s'opérationnalise dans des dispositifs qui devront tenir compte des agents et de leur épanouissement, mais également, et parfois principalement de la productivité des services.

FORMATION ET CHANGEMENT

La question de ce qui change, pourquoi ça change et comment changer se trouve au coeur du débat autour de la formation dont il semblerait que les acteurs rencontrés attendent beaucoup. Ainsi, cette déclaration, au démarrage d'un entretien : *« ce que j'attends de la formation, c'est une aide au changement, une aide à l'évolution des personnes qui permet ensuite directement d'adapter l'administration à l'évolution générale du pays, à des missions, donc une plus grande facilité d'adaptation au changement. La formation est un des leviers essentiels »* (cadre).

Mais de quelle nécessité de changement s'agit-il ? Cette question doit nécessairement précéder celle des modalités. De quels constats sont issues les analyses sur le changement ?

La proposition de loi enregistrée à l'Assemblée Nationale en Décembre 1993 sur le Commissariat Général permanent à la modernisation administrative, dresse dans son constat, deux catégories d'indicateurs significatifs :

- d'abord, l'irrésistible montée des recours contentieux dirigés par les particuliers contre les décisions administratives : 3500 recours adressés chaque année au Conseil d'État dans les années 70, plus de 8000 maintenant.

Le nombre des recours nouveaux dépasse chaque année celui des recours jugés, ce qui dénoterait à la fois une insatisfaction croissante des administrés et l'incapacité de l'Etat à leur rendre justice dans les délais appropriés ;

- l'augmentation du nombre des réclamations transmises au médiateur de la république. Ce nombre s'est accru de plus de 25 % au cours des 4 dernières années, passant de 9500 en 1982 à près de 12 000 en 1986.

A ces indices inquiétants, viennent s'ajouter, selon le rapporteur Raymond Marcellin, des constats sévères sur la difficulté qu'éprouve l'administration française à se réformer, en retenant 3 exemples : celui de la rationali-

sation des choix budgétaires, celui de l'informatique administrative et celui de la simplification des procédures. Nous reviendrons ultérieurement sur ces exemples.

AUGMENTATION DE LA COMPLEXITÉ

La nécessité du changement relève d'une approche de la complexité. Et la formation va donc être sollicitée pour apprendre à mieux gérer cette complexité. Ainsi, par exemple, ce commentaire sur les missions d'une D.R.A.S.S. : *« ce que faisait une D.R.A.S.S. en 1980 et ce qui se passe aujourd'hui, ce n'est pas tout à fait la même administration. Aptitude à suivre le changement et à représenter convenablement la Direction dans des réunions. Dans le domaine hospitalier, il y a 10 ans, il suffisait de connaître un peu les textes. Aujourd'hui, il faut conduire des réunions de concertation. Pour être efficace, on a besoin de bien d'autres choses que la connaissance des textes. Quoi de commun entre une réflexion sur un budget présenté par un hôpital et toute une négociation entre des projets. C'est difficile. Cette évolution s'est faite peu à peu ; il n'y a pas eu de grands textes disant désormais on fait comme cela. L'environnement est infiniment plus complexe avec des enjeux stratégiques qui ne sont plus les mêmes, d'utilisation financière dans une ambiance de négociation. Qu'attendons-nous de la formation ? Permettre aux agents de suivre cette évolution mais aussi évoluer dans leurs connaissances techniques et leurs aptitudes à se comporter avec autrui »* (cadre dirigeant).

En relais, cet autre cadre d'une Direction Départementale insistait sur la nécessité de faire appel à la créativité : *« avec l'acquisition d'une technique, on ne fait pas seulement mieux son travail ; comme on le maîtrise bien, on va plus facilement vers les autres... c'est cela un peu la richesse. Il n'y a pas richesse à la limite, s'il n'y a pas débat. Ce débat n'a pas assez lieu. Je crois que les agents, dans les services, se conforment assez facilement au produit qu'on leur propose. On arriverait à susciter de la part des agents que l'on sent plus motivés, comment ils voient la formation, je crois que cela ne serait pas mauvais »*.

Ces cadres reconnaissent en fait que l'application des textes ne représente plus la solution unique et entière, face aux problèmes difficiles posés par l'environnement.

Au delà même de ces propos, c'est bien un aspect de la crise de l'Etat-Providence, déjà évoquée, qui est rappelé : l'Etat, seul ne peut plus prétendre apporter la solution qui satisfera tous les besoins des citoyens ou des usagers de son administration.

Le moment est donc venu d'apprendre à travailler ensemble, ou avec d'autres partenaires extérieurs, non pas pour résoudre les problèmes tout de suite, mais pour apprendre à les poser correctement, dans toute leur complexité, dans des champs d'interactions, au moyen d'approches plus systémiques, plus concertées, et dans des processus stratégiques qui intègrent des logiques d'acteurs parfois contradictoires. Savoir poser un problème, savoir l'analyser, développer des stratégies communes de résolution, communiquer pour mieux gérer, autant de compétences nouvelles qu'il est possible de déduire des fragments d'entretiens précités.

Ainsi donc, la Fonction Publique, pour rester efficace dans la multiplicité des réseaux et attentes contradictoires de la société, doit assumer le changement. Elle doit le faire à partir de spécificités intrinsèques qui ne facilitent pas forcément le renouvellement, voire qui parfois constituent un obstacle majeur. « Quelle que soit cependant, la problématique dans laquelle elle se situe, elle a besoin de formes de régulation nouvelles inédites, c'est à partir de cela qu'il faut appréhender toutes mesures dites de modernisation : nouveau management des ressources humaines, projet d'administration, amélioration de l'accueil des usagers... » (Bec, Granier, Singery - 93).

La stricte application des textes trouverait ses limites, à l'intérieur de cette problématique, et les personnes rencontrées dans les entretiens n'ont pas manqué de l'évoquer, en faisant de la formation l'outil de la connaissance pour réfléchir, et notamment pour mieux appréhender cette question du changement : « *si les agents avaient plus de connaissances sur l'administration, sur son fonctionnement, peut-être qu'à ce moment là, ils auraient une réaction d'évolution de l'administration, ou proposition d'évolution plus grande. Chaque fois que nous vient de l'extérieur, parce que malheureusement ça ne vient pas souvent de l'intérieur, des propositions pour changer la manière de travailler, je suis surpris de voir à quel point non il ne faut pas changer, et tous mes collègues sont là à dire non, on va perdre ceci. Je crois qu'en haut lieu, on ne le souhaite pas. On n'a pas de discours qui porte vers le changement. Si ce discours là existait, je crois que les gens diraient oui, c'est intéressant, on va faire des choses neuves. On entend souvent un discours de perte ; cela peut être très confortable, parce que l'on sait que tout le monde est d'accord sur certaines choses, il n'y a pas de surprise* » (syndicaliste).

Et ce qui vient de l'extérieur est aussi fait de contraintes qui s'imposent aux acteurs, de telle sorte que la qualité des réponses apportées va devenir l'enjeu du changement. Il est très éclairant sur ce point de citer ce cadre d'une Direction Départementale : « *nous n'avons pas à rêver l'administration que nous voulons, puisque nous sommes au service des usagers ; il faut bien répondre à leur demande au moment où ils ont des besoins. Il faut tout faire en même temps. Il faut impulser une stimulation, en recevoir une autre*

et y répondre. Ce jeu croisé, c'est notre quotidien. Cela s'est accéléré. Le temps imparti pour gérer un problème s'est raccourci. C'est pour cela que l'on a besoin plus de formation parce que l'on a besoin d'agents plus efficaces immédiatement. Il faut qu'on ait des agents qui soient en capacité de travailler vite et bien ».

On peut resituer, selon l'analyse d'Isabelle Orgogozo (déjà citée) cette recherche de la qualité, dans le processus de changement, sur 4 niveaux :

- le niveau de la société, ou du débat social et politique
- le niveau des administrations centrales où la qualité passe par la mise en oeuvre des politiques, les décrets d'application, l'évaluation de leur impact sur la vie politique.

« Cela suppose d'être attentif à la capacité d'adaptation des structures et de prévoir des méthodes d'observation et de suivi permettant d'identifier des effets pervers toujours possibles et de les corriger ».

- au 3^e niveau, se trouve la question des procédures de la mesure de leur efficacité, de l'évolution des pratiques sur le terrain et de la vigilance sur la cohérence des règles. Les méthodes traditionnelles de la qualité peuvent être d'une très grande utilité dans ce nouveau registre, où ne se pose plus la question « quoi faire ? » mais « comment faire ? » Mais il est clair que se poser la question du comment, sans avoir de réponse à la question quoi ne rime à rien.

- Au niveau le plus serré, nous trouvons l'acteur face à l'utilisateur, le lieu où la décision politique rencontre l'utilisateur réel dans sa complexité et sa singularité.

« Tout le mouvement de responsabilisation des acteurs, de mobilisation, d'encouragement à l'initiative, d'amélioration de l'accueil repose jusqu'à présent sur le niveau le plus étroit. Mais cela ne peut pas suffire. Comme dans l'entreprise, les défaillances dans la conception coûtent infiniment plus cher que les défaillances dans la réalisation. Des acteurs qui font d'énormes efforts pour améliorer l'accueil des usagers, les délais de réponse au courrier... supportent plus difficilement de se trouver freinés par un règlement dont ils ne perçoivent plus le sens ou par des restrictions budgétaires qui les privent de tel ou tel matériel qui leur permettrait d'améliorer leur progrès. Ils sont malgré tout conscients que tout n'est pas possible, surtout en période de récession. Mais ils ont besoin de percevoir une cohérence entre les efforts qui leur sont demandés et les finalités de ce qu'ils font ».

AJUSTEMENT AUX FINALITÉS EN MOUVEMENT

La question des finalités, reliée aux objectifs et à l'évaluation des résultats se retrouve également dans les entretiens, autour de cette problématique du changement :

« on pourrait dire que la conduite par objectifs doit déboucher sur l'évaluation. Il faut savoir faire. Par exemple, le secteur de l'action sociale, où nous agissons mal ; on est trop démuné en termes d'analyse et d'évaluation ; on n'est pas bon dans l'évaluation du besoin, donc l'analyse de l'existant, et on n'est pas bon parce que l'on ne sait pas mesurer l'impact de ce que l'on a fait. Dans l'action sociale, on met des moyens, on fait ce que l'on peut, mais on ne sait pas si on fait bien. » (cadre de direction)

Il s'avère difficile d'évaluer les résultats de la modernisation. C'est la méthodologie de l'évaluation elle-même qui fait problème. Les bilans disponibles mettent d'abord en valeur les résultats quantitatifs de l'effort accompli tels :

- le nombre de projets de service ou le nombre de cercles de qualité mis en place dans tel ministère,
- le nombre de contrats d'objectifs passés avec l'administration centrale,
- le nombre de formations réalisées sur les thèmes intéressant le management et les budgets correspondants,
- le montant de l'effort financier consenti au titre de la modernisation,
- le nombre de groupes de travail qui se sont réunis sur tel sujet...

(source : *« L'administration française est-elle en crise ? »* Pierre Muller).

Les études relatives aux expériences de modernisation font encore défaut. On fait à peu près le même constat des tentatives d'évaluation. On ne dispose donc que de peu d'informations synthétiques sur le résultat des actions de modernisation.

Moderniser, s'adapter, changer et évaluer les effets ou les résultats, doivent pouvoir se faire, selon certains, grâce à la formation. Nous terminerons sur cette question, en citant un cadre dirigeant d'une direction départementale : *« il y a une distorsion entre ce que l'on attend de nous au niveau national et au niveau local ; et puis ce qu'on est en mesure de donner compte tenu à la fois de notre mode d'organisation, de l'encombrement de la charge de travail, puis de la difficulté de percevoir précisément ce que l'on attend de nous, d'où les outils qui seraient nécessaires pour mieux répondre à l'objectif... La formation est presque toujours un aspect de la réponse. Dans mes services, c'est quand même la matière grise à 80 %. On est condamné à travailler avec des personnes. On ne peut travailler que sur les mentalités, les attitudes, les comportements au travail ».*

Il sera donc intéressant, lorsqu'on abordera les actions nouvelles que la formation inscrira prioritairement dans ses programmes, de proposer des espaces transitionnels où, la communication aidant, le plus grand nombre d'acteurs pourrait s'approprier dans une réflexion collective, les interrogations ou les souhaits qui viennent d'être énoncés. Mais toute cette concertation interne ne manquera pas d'interpeller le système de communication propre à l'organisation administrative, et reposera inévitablement la question du type de management à privilégier pour moderniser et intégrer. Cette question a été très présente au cours des réunions avec les cadres. Nous y reviendrons.

FORMATION ET MÉTIERS

Les comportements au travail devraient désormais être conduits par des compétences nouvelles attendues de la formation, compte tenu de la perception qu'ont les acteurs de la transformation des métiers et des emplois. Les missions nouvelles correspondant à des problèmes plus complexes vont nécessiter l'acquisition de capacités plus développées et plus larges.

Déjà dans l'organisation du travail et de la communication, les conceptions seraient en train de changer. Ainsi, l'exprimait ce cadre-dirigeant, au cours d'un entretien : *« il y a un besoin d'apprendre aux gens à travailler ensemble sur une attribution de caractère horizontal, alors que nous, on est habitué à travailler d'une manière verticale ; donc là, il y a une mise en commun d'information, et après de savoir-faire et de restitution à nos interlocuteurs ; savoir aller pêcher l'information où elle est, savoir travailler ensemble, et la restituer en bon ordre ».*

La hiérarchie semble occuper dans la problématique du changement une position sensible que n'ont pas manqué de souligner les divers agents rencontrés :

- *« dans notre maison, chacun se débrouille dans son coin, chacun passe pas mal de temps. On a quand même une hiérarchie qui pourrait réunir les agents pour étudier les problèmes posés. Cela suppose de nouvelles méthodes de travail, différentes de la gestion au jour le jour »* (syndicaliste).

- *« le problème, c'est que les décideurs, ils auraient dû avoir une formation avant d'avoir le poste qu'ils occupent. Parmi les critères de sélection de ces personnes, on pourrait prendre en compte la capacité de la personne à s'ouvrir aux autres ou à mettre en place des méthodes ou des démarches collectives »* (syndicaliste).

Nous avons pu relever une certaine convergence entre les points de vue des responsables syndicaux et des cadres dirigeants sur cette question des

compétences des encadrants. Que doit savoir faire celui qui dirige une équipe, comment doit-il s'y prendre? Sur ce point, il faut au moins constater que les deux parties sont d'accord pour reconnaître qu'il y a des progrès à réaliser.

Cet appel à la transformation du rôle et de la compétence de la hiérarchie a été repris par un cadre dirigeant : « *il y a transformation des métiers : l'inspecteur d'aujourd'hui est fondamentalement différent de l'inspecteur d'il y a 10 ans. Aujourd'hui, un cadre A qui n'est qu'un bon technicien est un cadre A moyen, parce qu'il y a tout le savoir-être, tout le comportemental à côté, les relations avec l'extérieur ; l'un ne va pas sans l'autre. C'est le rôle de la formation, par rapport au personnel, d'essayer de mener les 2 de front... Le problème des grandes structures administratives, c'est la perte de vue du rôle de la hiérarchie. Il faut une formation de la hiérarchie intermédiaire à une sorte de pédagogie technique.*

L'évolution est beaucoup plus rapide maintenant, donc, il faut un accompagnement, il faut une vigilance constante à ce qui change... A des fonctions traditionnelles d'encadrement classique, s'ajoutent maintenant d'autres fonctions qui relèvent de la pédagogie, de l'écoute, de l'animation. C'est pour cela qu'il est plus difficile aujourd'hui d'être cadre A ».

L'aptitude à communiquer devrait ainsi faire l'objet d'actions de formation au service des projets de développement et de modernisation. Mais dans ce domaine, reconnaissons qu'il y a similitude des transformations des compétences, qu'il s'agisse de cadres ou d'exécutants. Les choix d'actions catégorielles ou intercatégorielles se poseront en même temps que les stratégies d'introduction de ces actions dans la mise en oeuvre des programmes de formation.

Ces commentaires nous renvoient bien aux problèmes auxquels la modernisation serait censée répondre et qu'on retrouve identifiés par les experts qui ont collaboré à l'étude de Pierre Muller (déjà citée) :

- tout d'abord la bureaucratie, vieille étiquette qui collerait à la peau de l'administration et qu'illustrerait la lenteur des procédures, la complexité des textes administratifs,

- ensuite un certain défaut d'attention porté aux besoins des usagers qui affecterait la qualité du service et les relations avec les usagers,

- enfin, la permanence d'un style de commandement très hiérarchique, centralisé, faiblement participatif qui heurterait les aspirations à l'initiative, à la prise de responsabilité d'une grande partie des agents, alors qu'ils sont aujourd'hui mieux formés et donc plus exigeants. Ce serait un facteur majeur de démotivation en même temps qu'il rejaillirait sur le comportement des fonctionnaires vis-à-vis des usagers : manque de souplesse dans l'application des règlements, volonté de s'en remettre au chef pour décider...

En écho à cette analyse, il faut citer un extrait d'un entretien avec un cadre dirigeant d'une Direction Départementale, sur sa conception du bon agent, de l'évolution des exigences et de la transformation des pratiques : *« pourquoi un agent est-il bon ? Parce qu'il a du répondant, il comprend vite, il analyse très vite les situations, il sait répondre bien aux demandes, il sait concevoir des dispositifs qui permettent de mettre en oeuvre ce que l'on veut ; il a des qualités de dialogue, des qualités d'encadrement... Transformer les compétences et les emplois : on ne travaille plus du tout de la même façon, on évolue tous les jours. Il y a 18 ans, on n'aurait jamais laissé le soin à un cadre C de décrypter un texte réglementaire. Aujourd'hui, les textes tombent à une telle rapidité, les chefs de service n'ont plus du tout le temps, compte tenu de l'augmentation du volume des affaires qu'ils ont à traiter, de prendre à part l'agent qui va exécuter ou les agents pour expliquer ce que chacun va faire. Le rapport hiérarchique s'est profondément modifié. Il y a une certaine contestation venant de la base. Cela veut dire que les gens ayant accès à l'information et à la formation, sont capables de dire à un chef de service : vous vous trompez. Tout le monde a accès à toute l'information, mais tout le monde ne la traite pas. Le niveau des agents est bien supérieur à ce qu'il était. Ces agents là ne se contentent plus d'être de simples exécutants... Nous avons des délégations de pouvoir bien plus importantes de la part de la hiérarchie. Et c'est à ce moment là que se pose le problème de la capacité de l'agent à rendre le service que l'on attend de lui ».*

La formation est par conséquent interpellée sur cette nécessité de repenser les compétences dans un ensemble tirailé par des logiques organisationnelles et des réseaux de communications qui se cherchent encore dans un temps administratif traditionnellement long mais exposé à une urgence d'adaptation à un contexte, intérieur comme extérieur, fortement évolutif.

Pour conclure sur ce point, nous insisterons, comme Robert Fraisse (déjà cité dans l'étude de Pierre Muller) sur l'intérêt d'adapter la fonction formation selon une vision non exclusivement administrative, mais également managériale et stratégique, pour accompagner la conduite de ce changement. Car « les suites dépendront d'éléments adjacents très importants : les marges données par la conjoncture économique ; la nature de l'effort de communication ; celle du soutien du public ; l'attitude des syndicats dans les services ; la vitesse d'évolution de la culture des aspects publics ; le rôle des nouvelles générations de fonctionnaires ; la préservation, urgente, d'un nombre suffisant de très bons cadres supérieurs à l'encontre de leur départ dans l'entreprise, et les moyens de former rapidement une nouvelle génération de cadres préparés à la nouvelle manière de gérer... ».

La formation ne devrait donc plus être seulement intégration et adaptation aux postes, mais aussi interrogation et évaluation. Elle ne devrait plus

s'intéresser au seul contenu mais susciter et éclairer la critique du contenant. Cette interrogation et cette critique en éveil présupposent une volonté de mobiliser et de dialoguer, donc approche managériale et communication. La réalité du travail est-elle conforme aux besoins et aux aspirations. La fonction formation aura à faire transpirer cette question dans toute sa nouvelle logique.

FORMATION ET CARRIÈRES

Dans les propos de bon nombre d'acteurs, la question des promotions, du déroulement de la carrière et donc des concours est abordée avec plus ou moins d'intérêt ou de résignation. Les perspectives d'avancement et de progression ne sont pas spectaculaires, mais néanmoins, la logique du concours à passer demeure dans les esprits et réinterroge la formation sur sa capacité à offrir des chances supplémentaires.

Curieusement, pour les syndicalistes rencontrés, cette chance est plutôt traduite en termes d'épanouissement dans l'emploi, alors que chez les cadres, elle se définit en termes de progression dans la carrière et dans la hiérarchie.

Ainsi, ce responsable syndical d'une Direction Départementale, n'a pas manqué de faire état des insuffisances de la gestion des ressources humaines : *« il y a encore beaucoup de gens qui sont dans des postes en ayant l'impression d'être complètement socialement bloqués à vie dans ce poste là par ce que justement ils ne comprennent pas que quelque part, ils peuvent avoir le choix du travail qu'ils accomplissent »*. Ce « quelque part » désignait la fonction formation, dont il est attendu capacité de réflexion individuelle et gestion autonome du poste.

Pour tel autre, responsable syndical, formation et concours riment avec connaissances, progression et motivation : *« le point le plus important pour les formations ici, c'est la préparation aux concours, améliorer les connaissances, amener les agents à passer un concours, à le réussir, c'est cela améliorer les connaissances- progresser dans la carrière, motiver les agents, donc les préparations pour progresser »*.

Pour les cadres dirigeants, le discours sur les formations préparatoires aux concours réintroduit la notion d'efficacité dans le poste de travail : *« le 2e intérêt de la formation, c'est le progrès individuel de l'agent, lui permettre de progresser dans sa carrière, progresser dans son travail quotidien, pour forger son raisonnement, son analyse, sa faculté de synthèse. Pour la carrière, il s'agit de bien préparer les fameux concours. Ces concours il faut être à même de les préparer. C'est un des objectifs de la formation »*.

Progresser, monter, ces mécanismes sont surtout présents dans l'esprit des dirigeants : *« il y a plus de 10 ans, mais cela reste encore vrai, le B-A, BA de la formation, c'était l'aide à la promotion des agents. Il y a deux voies : préparation des concours et examens professionnels et accès à une forme de culture professionnelle. Pour les agents de catégorie B et C, les aider à acquérir des notions pour l'évolution de leur carrière future... Quand un cadre B, arrive dans la Maison, la 1ère question que je me pose, c'est : est-ce que ce cadre B peut devenir un jour, cadre A ? »* (cadre dirigeant).

Cette logique « tranquille » dont pourrait fort bien s'accommoder la formation, ne retrouve malheureusement pas son écho partout. Ainsi, la réduction des débouchés, la sélectivité, et la faiblesse des projets de développement peuvent alimenter des propos beaucoup plus résignés : *« les gens n'éprouvent pas de besoin d'aller en formation, parce qu'on attend pas grand chose d'eux. Certains aiment bien y aller, ce sont souvent des gens qui ont plus de formation initiale que les autres. Pour le reste, il faut être là tous les jours, vite répondre quand on leur dit de faire un truc ; ils doivent assurer un certain comportement ; les connaissances du moment, on ne leur en demande pas plus, ils les ont. Au-delà, ils n'ont pas tellement le sentiment qu'on attend beaucoup de choses ; ils ne sont pas demandeurs de formation »* (responsable syndical).

En amont de l'intérêt individuel ou du désintérêt pour la formation, c'est souvent la question du travail lui-même et de son organisation qui peut poser problème. Si celui-ci n'apporte aucune satisfaction à l'individu, on peut logiquement se demander s'il ne provoque pas un désengagement qui affectera toute la sphère professionnelle, y compris la formation dite « professionnelle ».

On peut ajouter ce commentaire, tiré de l'analyse de Jean-Luc Bodiguel (Pierre Muller - 92) :

- « une autre question, et non la moindre, est celle d'une relance sérieuse de la promotion interne. Le sacro-saint principe de séparation entre le grade et l'emploi est en effet à la source de nombreux abus. Les fonctionnaires les plus mobiles et les plus dynamiques sont alors victimes de déclassements car leur situation réelle définie par leur fonction ne correspond pas à un grade, qui évolue fort lentement ou qui reste définitivement bloqué. En quarante ans de carrière, il est inévitable de changer de fonctions. Malheureusement, il s'avère très difficile de capitaliser le savoir-faire et l'acquis professionnels. La notion de cursus n'existe pas et les fonctionnaires ne sont généralement appréciés qu'au regard de la fonction qu'ils assument au moment de leur demande de promotion.

Il résulte de cette contrainte qu'il est toujours plus payant de viser dès l'entrée dans la fonction publique le grade le plus élevé et de ne pas trop

chercher ensuite une promotion au mérite. Cette prime au sur-investissement n'est pas une prime au rendement et déqualifie à l'avance toutes les tentatives faites pour relancer la formation continue. Il n'est donc pas surprenant que celle-ci ne rencontre généralement qu'un faible succès auprès d'un personnel désabusé ».

Ces propos ont trait au système de motivation qui devrait nécessairement être pensé dans une stratégie de gestion des ressources humaines. En quoi la fonction formation pourrait-elle participer à la recherche de cette stratégie ? La nécessaire concertation qui l'entoure dans son processus de modernisation pourrait bien être propice à l'expression des insatisfactions et des insuffisances constatées.

FORMATION ET INTELLIGENCE DE L'ACTION

C'est sur ce sujet que les entretiens, notamment avec les responsables syndicaux, ont été les plus riches. Paradoxalement, le contexte est à la modernisation, la fixation d'objectifs, l'élaboration de projets, le développement de la participation et de la concertation, la responsabilisation... et les critiques sont à la hauteur de la déception des attentes. Il fallait donc mieux comprendre cette problématique pour la réintégrer dans les préoccupations de la formation.

La qualité de l'action administrative passe par différents niveaux -nous en avons déjà examiné certains, à la lumière de l'analyse de I. Orgogozo (niveau des administrations centrales, niveau des procédures, niveau de l'usager). Il y aurait, en amont, un niveau plus large, celui qui relie le Parlement aux usagers et aux citoyens par l'intermédiaire du débat électoral, des médias et de la presse, celui de la qualité du débat politique. La question centrale est celle de la société dans laquelle nous voulons vivre. L'approche de cette question nécessite une capacité à acquérir une vision globale de la société, sans laquelle chacun tend à ne percevoir que son propre intérêt. On parlera alors de la formation de l'homme et du citoyen ; ce sujet a très rapidement et spontanément été développé avec un responsable syndical : *« on attend de la formation, ce que l'école, l'économie ne peut apporter. Les gens qui ont du travail, on devrait leur permettre, quand ils ont travaillé un certain nombre d'années, d'avoir des facilités assez longues pour se former, de réduire leur temps de travail, pour se consacrer à des choses qu'ils ont perdu de vue, de manière à permettre à d'autres d'accéder à l'emploi. Par contre, le recours massif à des formations pour répondre à des problèmes économiques, finalement ça n'apporte plus beaucoup, et ça détourne la formation de son objectif. La formation dite professionnelle perd un petit peu de sa dimension de formation du citoyen et donc forcément d'homme dans l'entreprise ».*

L'intelligence de l'action obéit à un processus d'objectivation de la connaissance, laquelle peut être apportée par la formation. Elle correspond à un savoir construit face aux problèmes à résoudre, elle se manifeste au travers de la capacité d'adaptation. Ainsi la formation du citoyen apparaît-elle de nature à élargir le champ du savoir donc renforcer la capacité d'adaptation du sujet dans son cadre professionnel. D'autre part, une formation élargie conjuguée à une expérience professionnelle peut éveiller le sens critique et les capacités pédagogiques. On pourrait ainsi développer chez certains auteurs un rôle social dans le changement, sur lequel la fonction formation devrait s'appuyer.

Ces divers commentaires introduisent d'emblée la nécessité d'une formation à la culture, des stratégies qui y mènent et du consensus général sur son développement. Les insatisfactions dans ce domaine sont largement exprimées. Car le champ culturel recouvre les importantes notions de la connaissance, celle qui permet de dire, et la liberté d'expression et d'opinion.

Comme Sandra Michel (*La gestion des motivations* - PUF - 1989 - cf. Biblio) « nous définissons la culture comme l'ensemble des représentations mentales d'un groupe concernant les relations des hommes à la nature, des hommes entre eux et des hommes à l'imaginaire. Si l'on ajoute à cette définition, classique en anthropologie, l'idée que la culture est la mémoire des solutions adoptées pour agir, on lui donnera une dimension dynamique indispensable pour comprendre son rôle dans les stratégies d'entreprises. Bien entendu, tout ce qui est rites, signes, symboles et mythes sont des productions de la culture. Comme telles, elles permettent de la comprendre et de la modifier. En quoi, la gestion des motivations modifie-t-elle les représentations des hommes dans l'entreprise ? Essentiellement parce qu'elle amène un autre type de relation entre les salariés et leur entreprise. Elle débouche nécessairement sur la reconnaissance des individus comme adultes à part entière et non comme des salariés qui doivent épouser le projet de l'entreprise pour s'épanouir ».

La question de la reconnaissance se trouverait donc en interaction avec celle de la formation, en particulier dans le domaine de la culture, où les besoins ne s'expriment pas avec une spontanéité limpide : *« j'ai toujours été étonné de voir qu'il n'y avait jamais personne qui demandait par exemple, la formation à l'histoire de la Fonction Publique, l'histoire des mouvements sociaux. Est-ce que les gens n'ont pas intérêt à savoir qu'est-ce que c'est que cette grande chose dans laquelle ils travaillent, à quoi ça sert, qu'est-ce que c'est qu'une Administration ? Ce que j'attends de la formation, c'est qu'on m'explique la marche générale dans laquelle s'inscrit tout cela ; comprendre l'organisation générale ; se trouver devant un texte compliqué, prendre le temps nécessaire pour le lire, l'intégrer et comprendre, voir comment le raccrocher à son contexte général, les contextes historiques, le droit social,*

c'est important et on ne voit pas beaucoup de demandes de stages dans ce domaine. La formation, c'est quelque chose qui doit donner du sens, de l'intelligence générale... C'est extrêmement difficile d'avoir des idées personnelles dans notre administration ; les agents n'expriment pas forcément des besoins qui sont différents de la hiérarchie. Dans le quotidien, chacun a intégré toutes les règles ; il y a même du mimétisme ; quelquefois je suis très surpris de voir les gens en dehors du travail : tel petit fonctionnaire, depuis qu'il est en retraite, s'habille d'une autre manière, a une personnalité toute différente. Il y a un conditionnement au travail - cela fait partie de l'intégration ; il y a standardisation du comportement » (responsable syndical).

Ainsi, selon ce responsable, la formation à la culture redonnerait une dimension d'acteur à part entière, dans l'exercice du droit d'expression au sein du milieu professionnel, et ceci contribuerait au changement souhaité par la modernisation. Et on renoue ici avec l'analyse de Gérard Podevin (déjà cité) sur la seconde chance.

Il s'agirait d'un défi, comme le souligne Francis Pave, dans son article sur « La gestion à l'assaut de l'Etat » (Pierre Muller - 92) : « il semble bien que le projet de modernisation lance un certain nombre de défis au modèle classique d'administration : un défi au modèle classique de la mutation de l'administration ; un défi à l'idéologie des agents du service public ; un défi au mode de légitimité traditionnel de l'Etat. Traditionnellement, l'administration change par le haut et par la structure. L'administration centrale définit les missions et conçoit l'organisation, en général de façon assez détaillée. La périphérie exécute. L'action de l'administration centrale a changé de nature, elle n'est plus prescriptive, elle est devenue incitative. Ce qui est important, c'est la reconnaissance officielle par le centre du fait que la périphérie n'est pas qu'un organe d'exécution, mais un partenaire, un acteur à part entière.

L'autre défi de la modernisation est lancé aux agents de la fonction publique eux-mêmes. En effet, l'approche en terme stratégique qui sous-tend le travail entrepris amène chacun à repenser les activités et les missions. Les cadres favorables à la modernisation sont ceux qui ont intégré le raisonnement de l'analyse stratégique fondé sur l'examen préalable à la fixation des objectifs, des conditions de possibilité de l'action : analyse contextuelle des contraintes et des ressources ».

En lien avec ceci, le responsable syndical cité plus haut, précisait : « *la formation devrait permettre une approche de la connaissance au service du sens critique ; une appropriation intelligente des outils* ».

Au cours de nos entretiens, un autre syndicaliste d'une Direction Départementale, a eu cette belle formule : « *vivre son boulot plutôt que le subir !* » et il ajoutait : « *épanouissement, c'est aussi donner des outils et des*

méthodes ; c'est une méthode d'approche de son boulot, comprendre qu'un boulot nous plaît, qu'on peut le diversifier, qu'il pourrait être beaucoup plus complet et apporter beaucoup plus à l'individu ».

Mais cette réflexion passe aussi par une clarification des missions et des objectifs. Là également, il semblerait que le bât blesse et notre syndicaliste d'ajouter : *« qui doit fixer les objectifs ? les équipes de travail »*. Le Ministère est là pour mettre en place des missions qui sont fixées par le législateur. Une fois ces missions définies, c'est aux services déconcentrés à se fixer des objectifs pour accomplir ces missions, pour qu'il y ait une notion de mission au niveau central par rapport à des politiques définies par des hommes politiques, notamment le législateur, et ensuite il doit y avoir une réflexion de l'appropriation de cela pour l'accomplissement de ces missions : comment va-t-on trouver un point de rencontre entre les intérêts personnels des agents et les intérêts professionnels. Actuellement, les points de rencontre n'existent pas parce qu'on est tributaire de structures moribondes. Les points de rencontre entre les acteurs, *« ça se ferait naturellement si la méthode, l'objectif était affiché au départ, l'objectif de faire de l'accomplissement des missions une action collective et participative de l'ensemble des agents »*.

Cette appropriation, par une approche participative rencontrerait dans les services des blocages ou des difficultés majeures sur lesquels a insisté ce responsable syndical : *« face à une tâche à accomplir, il y a différentes approches -ça devrait être un gros apport de la formation- l'approche active du travail. L'agent peut être aussi bien exécutant que dirigeant ; s'il n'y a pas de dialogue, c'est parce qu'il n'y a pas assez une grande demande vis-à-vis des agents, parce qu'ils ne savent pas ou n'ont pas la méthode pour proposer ce dialogue. Dans l'accomplissement de vos tâches, on vous forme ; vous pouvez ne pas seulement accomplir la tâche avec telle ou telle technique, que l'on vous apprend aujourd'hui, mais aussi avoir telle vision de la tâche à accomplir. Cela semble correspondre à des besoins, des besoins d'avoir du sens dans son travail, donner de l'intelligence à l'action, et pour cela on a besoin d'échanger. Les tâches ne sont pas définies au départ ; il n'y a pas de dialogue avec les personnes, et pourquoi ? parce que dans tout service, il y a un animateur, qui généralement est le chef de service, qui n'a pas su le mettre en place »*.

L'appropriation intelligente des outils est une préoccupation qui n'aurait pas été suffisamment prise en compte lors de l'informatisation des services.

Et la formation n'aurait été conçue que comme accompagnement de l'opération et adaptation technique, sans qu'il y ait eu préalablement une réelle transformation de l'environnement professionnel.

Et pourtant parmi les approches de la modernisation administrative, les outils techniques, notamment bureautiques et informatiques figuraient en bonne place. Ils ont été introduits dans le but de rationaliser les procédures, d'accroître la productivité et partant d'améliorer la qualité du service. Cette démarche était fondée également sur la volonté de transformer l'organisation du travail et de revaloriser les métiers de la fonction publique grâce à la disparition progressive des tâches de simple exécution.

Or, nous pouvons citer à la fois un extrait de la proposition de loi (déjà mentionnée) relative au commissariat général permanent à la modernisation administrative, ainsi que 2 extraits de nos entretiens, l'un avec un cadre dirigeant, l'autre avec un syndicaliste, qui laisseraient à penser que les tentatives de modernisation ont connu aussi leur dérive techniciste :

- « s'agissant de l'informatisation des tâches, un rapport non moins officiel remis au Premier Ministre en 1983 (rapport Souloumiac) constate : « l'informatique part dans tous les sens... on assiste dans l'administration au début d'une informatisation sauvage ». Spécialiste du sujet, Jean Freyssinet écrit en substance dans la Revue Administrative (Juillet - Août 1984) : la technique a été plaquée sur les organisations et les mentalités existantes sans devenir l'instrument d'une rénovation en profondeur des structures et des méthodes. Et il prononce ce jugement apparemment sans appel : « la technologie modernise la bureaucratie, sans la réformer » (Assemblée Nationale - proposition n° 811).

- « Ici, nos RIO (Responsable Informatique Organisation) sont plus informatique qu'organisation ; on essaie d'éviter de faire trop d'erreurs. Je me suis rendu compte que l'on n'avait pas vraiment d'outils méthodologiques. Il y aurait des services à mettre plus près des autres afin de travailler plus ensemble. On se rend compte souvent après, que l'on aurait pu éviter des choses » (cadre dirigeant).

- « Prenons l'exemple de l'informatisation : elle s'est faite d'une façon unilatérale et peu concertée. La formation, dans cette affaire, est concernée, parce qu'en fait, elle répond à une commande et non plus à un besoin. Forcément, une fois que les « boîtes » sont arrivées, il faut bien se servir d'un outil qui a coûté quelques francs à la collectivité. En quoi, la formation peut-elle intervenir ? Si les personnes à l'origine du plan d'informatisation, avaient eu une formation sur les techniques de ressources humaines, de conception, d'animation d'une équipe : collectivement on peut expliquer vers quoi on va et comment on y va. La formation peut justement montrer ou démontrer aux individus qu'il peut exister d'autres approches relationnelles dans leur travail que celles existantes » (responsable syndical).

Il apparaissait nécessaire de développer ce passage, tant les entretiens ont porté sur cette question du besoin de sens au centre de laquelle tous les acteurs dont la formation, ont un rôle à jouer. La définition de cette orienta-

tion comme une priorité et son opérationnalisation seront traitées ultérieurement.

FORMATION ET VALORISATION DES INDIVIDUS

Besoin de sens et réorganisation dans un processus participatif ont également été complétés au cours de nos entretiens par le souci de valorisation des hommes et d'épanouissement de l'individu dans son travail.

Ces deux démarches doivent pouvoir s'articuler avec les intentions définies dans les textes et les formes du management public.

« La politique du renouveau (selon Jean Luc Bodiguel - déjà cité) embrasse un champ plus large que la seule modernisation stricto sensu de la fonction publique. Il y est autant question de l'évaluation des politiques publiques et de la politique d'accueil et de service à l'égard des usagers que de la rénovation des relations du travail et de développement des responsabilités. La méthode générale n'est pas de produire des textes mais de modifier les comportements et des mentalités. Le développement technologique, l'évolution des demandes de la part des usagers, la multiplication des acteurs en concurrence ouverte pour les satisfaire, tout cela milite en faveur d'une réorganisation devant dépasser une fois pour toutes l'organisation taylorienne du travail administratif ».

Dès lors qu'on aborde un modèle d'organisation du travail, en l'occurrence se référant à Taylor, se pose alors une problématique beaucoup plus large, incluant les choix politiques et stratégiques des décideurs, dans le champ du management.

Les méthodes managériales servent d'appui à un réexamen des missions du service public, à l'amélioration des décisions par l'explicitation des objectifs et à la mobilisation des personnels par la participation. L'approche managériale se signale par la variété des outils proposés pour moderniser l'administration (projet de service, démarche qualité, contrats d'objectifs, contrôle de gestion, formation au management...) et par la pratique différenciée de diffusion de ces innovations au sein des services publics.

Pour Gilles Barouch et Hervé Chavas (*Où va la modernisation ?* L'Harmattan 1993) la thématique du management public, s'organise autour d'orientations communes :

- « la définition de finalités pour l'action administrative : la plupart des méthodes recommandées conduisent, en effet à la définition de finalités et

d'objectifs pour les services concernés ; c'est en principe, l'étape préjudiciable avant toute prise de décision sur la nature des actions à entreprendre,

- « l'évaluation : l'accent est mis sur la nécessité d'intégrer au processus de changement, un dispositif d'évaluation des résultats qui permette de « rétroagir » le cas échéant, sur le dispositif,

- « la responsabilisation des personnels et l'animation des équipes : il s'agit de mobiliser les ressources humaines en associant davantage les personnels à la prise de décision (à travers un dispositif de management participatif, de communication et d'information interne) et en faisant traiter les problèmes au bon niveau de décision (grâce aux mesures de déconcentration, au titre de la gestion financière et du personnel) ».

C'est dans ce cadre que les actions de formation pourraient se multiplier auprès des décideurs comme des opérateurs pour leur permettre de mieux maîtriser les nouveaux outils du management et de mieux assumer cette part de responsabilité supplémentaire qui est censée leur revenir.

Dans ce domaine, un responsable syndical d'une Direction Départementale, a tenu à préciser les priorités : *« le rôle du syndicat, c'est de faire savoir aux animateurs (la hiérarchie) que le développement ne peut être viable sur le plan humain, que s'il est durable. Les termes de productivité et de rendement doivent être maniés avec beaucoup de précaution. C'est aussi de dire que la formation dans cet objectif de développement durable, doit bien être quelque chose qui sert l'agent au sein de son travail, mais qui ne sert pas l'Administration dans ses gains de productivité et dans ses objectifs de rendement. La formation n'est pas uniquement quelque chose qui permet de rentabiliser des moyens, de rendre plus performant -le terme est horrible- des personnes, mais que la formation est un droit et qu'elle doit être conçue comme l'épanouissement de l'individu au sein de son milieu de travail ».*

Or, les individus attendent de plus en plus de considération pour le fait qu'ils sont d'abord des personnes avant d'être des salariés.

Le pari de développer leur épanouissement personnel en vue de mieux gérer leurs compétences pourrait être envisagé, comme l'exprimait ce cadre dirigeant : *« il faut aider les agents de catégorie B et C, déjà anciens, qui n'ont pas de perspectives, avec des formations de type général, de développement dans le sens de l'aide à l'épanouissement de l'individu, de l'enrichissement personnel. Ceci est plus important pour les B et C, car ils n'ont pas forcément envie de changer, ils ont besoin d'être à l'aise, de faire autre chose que leur quotidien quand même un peu limité. Là, la hiérarchie a un rôle à jouer ; si elle devient irresponsable et non formatrice, on a raison de la critiquer... pour un cadre C, il faut lui apprendre comment son travail se*

situe au sein d'un groupe, d'un bureau qui a telle mission, et que ce travail se situe dans telles perspectives ».

Et en matière de formation générale, cet autre responsable syndical ajoutait : *« avec l'anglais, beaucoup de gens m'ont dit qu'ils avaient trouvé une manière d'être contents, d'avoir quelque chose à soi, quand on n'a pas grand-chose ».*

Remotiver ou prêter l'oreille aux motivations des individus, apparaît essentiel pour mieux assurer les changements. La manière de gérer les hommes va donc passer par la capacité à les valoriser en les reconnaissant aptes à une responsabilisation accrue.

Toutefois, la question se posera alors de savoir jusqu'où peut aller la formation comme moyen d'épanouissement des hommes au travail en l'absence de promotions suffisantes et satisfaisantes. Le dispositif d'évaluation des agents reste encore bien limité dans ses moyens de valorisation et de rétribution. Cette question se retrouve également dans les limites des ambitions des formations managériales qui cherchent à faire partager le sens par l'ensemble des acteurs et rendre intelligible leur contenu d'action, dans un cadre contraignant. Faire partager, communiquer et responsabiliser dans des champs d'intervention conçus en dehors des agents pourrait paraître bien dérisoire si les voies du management public demeurent à l'écart du modèle de l'organisation qualifiante. Dans un tel contexte, on peut craindre que les marges de manoeuvre trop étroites laissées aux acteurs ne les incitent à un conservatisme voilé par des discours d'intentions.

Si on se réfère à l'analyse stratégique (Michel Crozier) l'évolution orientée vers l'action de changement devrait plus précisément occuper 2 grandes voies :

- l'action sur les hommes, avec la formation, la promotion, la gestion
- l'action sur les structures (technologie, organisation du travail, aspects économiques et financiers...).

Une action de changement devrait associer ces 2 voies dans une même stratégie et toute action sur les structures qui ne prendrait pas en compte la dimension des relations humaines, trouverait vite ses limites, comme l'explique Michel Crozier : *« l'action sur les structures, quand elle est menée sans changement, est tout aussi aveugle. Ne manquons pas de noter toutefois, à l'intention de ceux qui sont obnubilés par les dangers des relations humaines et du contrôle psychologique, qu'elle est infiniment plus fréquente, et du fait de la puissance de l'appareil qu'elle est capable de mettre en mouvement, beaucoup plus dangereuse pratiquement.*

Pour grossière qu'elle soit, la manipulation qu'elle fait subir à l'individu n'en est que plus blessante et le cortège de réactions en chaîne qu'elle en-

traîne -développement de pouvoirs parallèles, perversion des objectifs, retraits, cercles vicieux de non communication- sera tout aussi dommageable à moyen terme pour l'organisation ». Nous voudrions souhaiter que cet avertissement puisse mettre un terme aux trop nombreux projets de réorganisation élaborés unilatéralement dans les sphères hiérarchiques de nos administrations par des cadres formés au monopole de la pensée.

Le changement est un apprentissage collectif. C'est une opération qui met en jeu la capacité de groupes différents engagés dans un système complexe à coopérer autrement dans la même action. Le changement réussi n'est pas le résultat d'un produit préconçu par une élite ; il n'est pas non plus la conséquence du remplacement d'un modèle ancien par un modèle nouveau, même si ce dernier, élaboré par des « cerveaux » apparaît intellectuellement brillant et méthodologiquement fort. Comme le souligne Crozier, « le changement est le résultat d'un processus collectif à travers lequel sont mobilisées les ressources et capacités des participants nécessaires pour la constitution de nouveaux jeux dont la mise en oeuvre libre -non contrainte- permettra au système de s'orienter, ou de se réorienter comme un ensemble humain et non comme une machine ».

Dans l'un de nos entretiens, un cadre dirigeant a rappelé cette nécessité, dans la réalité des contraintes, de mobiliser les ressources humaines : *« nous sommes en sous-effectif, donc à un moment donné nous sommes obligés d'apprécier la valeur d'un agent par rapport au poste que nous sommes obligés de couvrir à ce moment là. La 1ère qualité d'un encadrant, c'est de laisser suffisamment d'initiatives à celui qu'il a en dessous de lui ».*

Dans cette nécessaire évolution des modes de gestion, Sandra Michel (89) précise : « c'est de plus en plus la compétence du salarié et non pas l'analyse de l'emploi qui semble devenir centrale.

En effet, à partir d'une compétence donnée, le salarié modifie le contenu de son emploi. Il peut l'enrichir ou simplement le transformer, toujours est-il que c'est sa façon de vivre dans l'emploi qui en fera un travail adapté à l'environnement et aux besoins de l'entreprise. Mais on ne peut pas traiter la gestion des compétences de la même manière que l'on traite la gestion des emplois ».

Cet autre cadre dirigeant affirmait que toute formation pouvait produire de la compétence utile au changement, et à la transformation des modes de travail : *« cela me paraît important de donner sa chance à tout le monde -après on en fait ce que l'on veut, soit on en tire un profit, soit on est complètement vacciné, soit on considère que c'est absolument stupide et on continue à faire comme avant ; moi, je pense qu'il reste toujours un fond de choses positives ».*

On peut intégrer ces commentaires dans la réflexion qui est menée autour du développement des compétences dans les organisations qualifiantes : *« l'organisation qualifiante est celle qui a pour objectif conjoint l'optimum d'efficacité économique et le développement des compétences. »*

Il s'agit par exemple de groupes-projets, d'équipes opérationnelles de base, d'organisations matricielles ou en réseau... le développement des compétences concerne bien l'individu globalement et non simplement ses aptitudes ou son savoir-faire. Ces rôles et ces comportements sont nécessaires en rapport avec la motivation, ils concernent le scénario et l'image de soi, ils sont sous-tendus par la manière dont l'individu s'intègre et s'implique dans le groupe ».

Implication et intégration, liées au développement positif de l'image de soi, peuvent être facilitées par une formation valorisante, assistée d'une pédagogie qui cherche d'abord à mettre en confiance. C'est ainsi ce qu'à voulu présenter comme principal intérêt de la formation, un responsable syndical : *« améliorer les connaissances personnelles, surtout quand on n'en a pas eues. Valoriser la personne, par l'intermédiaire du formateur. Il faut que la personne se sente en confiance, qu'elle ne soit pas diminuée par rapport à l'intervenant, ou les collègues. Il faut être à l'aise dans un stage. Le cadre C ne doit pas être écrasé par le cadre A. Il faut valoriser au moment du stage. La formation a pour rôle de valoriser la personne. Et au sortir du stage, il faut que la personne ait acquis des connaissances qu'elle n'avait pas avant ».*

De la mise en confiance et la valorisation à l'évaluation, il n'y a qu'un pas, et ce responsable syndical a voulu attirer l'attention sur les risques immédiats qui s'attachent au souci nouveau de pratiquer l'évaluation : *« moi, je suis contre l'évaluation des fonctionnaires, par exemple l'entretien ; car là ça dépend comment c'est fait et par qui. Il ne faut pas que la personne soit sous-estimée et ne se sente plus en confiance, qu'elle soit dévalorisée. Ensuite, elle ne se présentera plus à aucune formation ».*

Évaluer, mais ne pas dévaloriser : il semblerait que de nombreuses craintes se font jour autour de ce procédé nouveau venu tout droit du management ou plus précisément de la gestion des ressources humaines, domaine qui reste encore très flou dans l'esprit d'un grand nombre. Valoriser les agents avec des méthodes nouvelles, en passant par la formation, c'est ce qu'exprimait un responsable syndical de la Direction Régionale : *« on avait dit au C.T.P., au début de l'année, on va demander l'entretien individuel d'évaluation, mais on va essayer de le préparer correctement. Il va falloir faire une campagne d'explication, voir les gens. Ici, personne n'a envie de le pratiquer, peut-être qu'il faudrait les amener à faire réfléchir, essayer de faire des propositions. Imaginez que demain il y ait un patron qui nous ar-*

rive et qui nous dise « crac », moi je pratiquais comme cela, on n'aura plus aucune maîtrise de la chose. On voulait aussi justement, à travers l'entretien d'évaluation, valoriser la formation ».

Ce que l'on appelle l'entretien d'appréciation du personnel, l'évaluation des performances ou l'entretien de notation est à distinguer de l'entretien de carrière ou l'évaluation du potentiel. Le premier dispose d'outils et devrait pouvoir être précédé d'une formation des évaluateurs et des évalués, car au-delà de la méthode c'est bien un souci de reconnaissance qui prévaut. Celle-ci est largement retraduite dans les principes de base de la direction par objectifs, rappelés dans l'ouvrage de Sandra Michel « *La gestion des motivations* » :

- un employé veut savoir ce qu'on attend de lui,
- il veut participer aux décisions affectant ses résultats,
- sa performance est considérablement améliorée quand il peut influencer les résultats obtenus,
- un employé veut du feed back sur la qualité de son travail,
- sa performance est améliorée quand son supérieur manifeste de l'intérêt pour ses résultats,
- il souhaite de la reconnaissance pour la contribution qu'il apporte.

Force est de reconnaître que tous ces principes ont bien été au centre des propos que nous venons de relater.

LA GESTION DE LA FORMATION

Ce thème est ressorti de manière significative des entretiens conduits pour réaliser cette étude. Les observations qui vont être ici mentionnées sous-tendent les orientations développées dans la 3e partie, relative à la conduite de la formation.

Compte tenu des axes figurant dans la grille d'entretien (dont on trouvera 1 exemplaire en annexe) elle-même élaborée en fonction des échanges intervenus avec les cadres lors de la préparation du plan de formation 1994, les principales observations ont porté sur les points suivants :

- l'analyse des besoins
- le rôle de la hiérarchie dans la formation
- l'appel à des compétences externes
- le rôle de la direction dans la vision stratégique de la formation
- la nécessaire coordination entre offreurs et organisateurs de formation
- le rôle du syndicat dans l'expression des demandes.

L'analyse des besoins est perçue comme une opération difficile, délicate et encore peu opérationnalisée.

« Les besoins de formation, c'est énumérer des thèmes possibles, et les gens choisissent. Cette formule est la meilleure. Réunir les gens dans des groupes, c'est moins bien, car on s'exprime moins facilement qu'avec un questionnaire. Pour bien connaître les besoins, il faut faire des questionnaires. Mais on ne peut pas forcer les gens à répondre. S'ils ne répondent pas, c'est qu'ils ne sont pas intéressés et on ne peut rien y faire. Les gens ne sont pas motivés. Il y a des gens qui ne sont pas venus aux réunions de groupe de peur de prendre la parole. Avec le questionnaire c'est différent » (syndicaliste).

Les idées émises, au cours des entretiens, sur la manière de s'y prendre restent très vagues, et en tout cas s'expriment au conditionnel, ou se contentent d'indiquer ce qu'il ne faut pas faire :

- *« savoir ce que les gens en pensent, c'est difficile. On a déjà essayé de faire des sondages. Il faudrait passer du temps dans chaque bureau pour discuter avec les gens »* (syndicaliste) ;

- *« ne pas écouter brutalement la demande des chefs de services, parce que vous allez tomber sur quelque chose de trop petit ; ne pas tenir compte aussi brutalement de ce que demande le personnel, parce qu'on va tomber sur quelque chose de trop hétérogène »* (cadre dirigeant).

L'expression des demandes de formation, dans la phase d'analyse des besoins ne saurait occulter la présence hiérarchique. Là également, craintes et souhaits ont pu être avancés dans le cours des entretiens : crainte d'un certain conformisme par exemple et souhait d'un regard extérieur.

- *« A partir du moment où il y a une hiérarchie, les gens qui sont interrogés ont trop tendance à se conformer à ce que l'on pense, ce que l'on attend d'eux. Je sais qu'ils sont créatifs, et il y a une espèce d'expression qui ne se fait pas. Ce ne serait peut-être pas mauvais, tous les 2 ou 3 ans, que le service formation se fasse aider par un cabinet extérieur qui consulte un petit peu tout le monde : est-ce que vous avez toute la formation que vous souhaitez ? »* (cadre dirigeant).

Mais le rôle nécessaire de la hiérarchie dans la formation des agents et le relais en direction du service de formation a été évoqué par un autre cadre dirigeant : *« Il est évident que la hiérarchie intermédiaire doit se préoccuper de l'acquisition des connaissances techniques, relevant de la sphère de responsabilité. Cela, c'est vraiment la légitimation de la hiérarchie. Le chef direct doit enseigner, transmettre ses connaissances et lorsqu'il faut aller au-delà c'est le relais de la CEREFOC »*.

Ce relais pourrait être transmis conjointement à la CEREFOC et à des professionnels extérieurs d'ailleurs : *« C'est plus une formation-action qu'il faudrait faire. Quelqu'un qui vient pendant quelques temps dans le service parce que les gens ne savent pas exprimer spontanément ce dont ils ont besoin. Ce serait peut-être intéressant d'inclure cela dans les moyens de la CEREFOC, une capacité d'observation, là où il faut peut-être faire appel à des intervenants extérieurs »* (cadre dirigeant).

Appel à l'extérieur pour l'aide à l'analyse des besoins, appel à l'encadrement pour assurer son rôle formateur, mais aussi appel à la direction pour guider le service formation dans la stratégie, voilà une autre question qui a été abordée par un cadre dirigeant.

« La Direction devrait pouvoir davantage aider la CEREFOC à percevoir quelques points sensibles d'évolution des attributions. C'est l'état de veille, vigilance. La direction voit mieux l'approche des enjeux stratégiques. Ce rôle très important de la direction, c'est justement de faire passer le message : la formation c'est utile, parce qu'il y a très souvent le réflexe compréhensible de certains responsables qui, confrontés à une urgence pratique et matérielle, vont trouver que la formation, ça prend trop de temps. Il y a aussi des possibilités d'inciter, une manière de présenter la formation à des gens qui n'en sentent pas vraiment le besoin ; il faut trouver l'angle d'attaque, personnaliser des formations, créer des expériences qui vont développer ensuite le volontariat ».

La perception par la hiérarchie, d'une formation qui gêne et surtout chronophage, est probablement accentuée par le fait que les offres ne sont pas toujours très coordonnées :

- *« il y a dispersion actuellement, parce qu'il y a d'une part la CEREFOC qui fait des formations, et il y a une offre de formation interministérielle. Tout cela est intéressant, ça crée un certain désordre, qui j'espère est créatif »* (cadre dirigeant).

- *« Quand vous interrogez les agents sur « qui fait quoi » en formation, c'est encore très brouillé. Là, il y a un message à faire passer : c'est la CEREFOC qui fait des formations de façon déconcentrée et qui est là pour répondre à vos attentes. Si on veut que l'agent soit actif dans la formation et ne soit pas seulement quelqu'un qui reçoit une formation du style « un catalogue » et qui choisit en tant que consommateur. C'est pas seulement offrir du savoir-faire, mais le faire savoir. On reçoit beaucoup trop d'informations qui brouillent le message. Car il y a vraiment beaucoup de choses. L'agent se dit : après tout, là je peux tout avoir et en fait il ne choisit rien, parce qu'on ne lui a pas expliqué comment il pouvait se servir de l'offre qu'on lui donnait »* (syndicaliste).

Cette dernière remarque rappelle bien les limites d'une logique de l'offre qui ne s'appuierait pas suffisamment sur un travail approfondi d'émer-

gence et d'analyse des besoins, de facilitation d'expression des demandes, et d'élucidation des attentes. Sur ce dernier point, le rôle du syndicat a été présenté comme facilitateur et coopérant : *« ce droit à la formation, même dans la tête des gens, c'est encore perçu comme un privilège qu'auraient certains. Il y a vraiment un blocage vis-à-vis de certains chefs de service par rapport à la formation. Le délégué syndical doit être à l'écoute, connaître les besoins, les analyser. Il pourrait quelquefois passer un coup de fil ou rencontrer le responsable de la formation pour essayer d'analyser ce qu'il y a comme dysfonctionnement, quelles sont les attentes, mais cela ne s'est jamais fait »* (syndicaliste).

Si ces différents points de vue semblent se rejoindre sur des axes importants de la transformation de la fonction formation (nécessité d'une analyse plus fine et plus cohérente des besoins, plus grande implication des acteurs dans le processus, meilleure coordination des offres, concertation plus élaborée et plus suivie...) leur complémentarité apparente n'aboutit pas forcément au consensus souhaitable pour engager directement la transformation figurant dans les impératifs de modernisation.

Nous avons vu dans la 1ère partie, pourquoi et comment l'entreprise comme l'administration étaient confrontées à la nécessité de changer pour s'adapter à un environnement qui se complexifie, et en quoi la fonction formation se trouvait d'emblée être une composante de cette transformation. Ensuite, en lien avec l'évidence d'une complexification des systèmes, il a fallu nous intéresser à la prise en compte des acteurs dont la diversité des conceptions et des rôles, leur interdépendance, voire leurs interactions représentent un élément majeur de la complexité. Mais avant de rechercher la logique d'un dispositif qui transformera la fonction formation, il reste encore à examiner ce qui, dans les structures et l'organisation du travail, pourrait favoriser ou freiner cette transformation.

C'est essentiellement le produit des réunions d'échanges qui doit ici nous aider à comprendre.

ORGANISATION - CHANGEMENT ET FORMATION

Une approche du contexte professionnel

Comment devra s'élaborer la nécessaire opérationnalisation du changement ?

Il existerait au départ un certain nombre de handicaps qu'il faut conjuguer avec des pré-requis. Les rencontres avec les cadres et les agents de la D.R.A.S.S. de LILLE et des 2 D.D.A.S.S. du Nord et du Pas de Calais, réalisées entre Avril 93 et Octobre 93 laissent apparaître des craintes et des réserves.

LES LIMITES DE LA MOBILISATION

C'est l'environnement professionnel interne qui est globalement jugé peu stimulant par les divers participants aux réunions d'échanges. Quatorze questionnaires remplis par des cadres ayant participé à l'une ou l'autre de ces rencontres, ont pu être dépouillés et étudiés. L'un d'entre eux est particulièrement révélateur de l'état d'esprit qui s'est manifesté au moment des échanges :

- « la démarche du service formation est intéressante, car elle permettrait à un service P., l'élaboration d'un projet de formation concerté, avec les articulations entre attentes institutionnelles et attentes individuelles. Le projet serait centré sur une plus grande professionnalisation : pratiques, compétences à affirmer. Mais cet intérêt est purement théorique. En fait, la démarche projet-formation n'apparaît pas réalisable en raison :

d'un environnement professionnel peu motivant, voire défavorable, compte tenu de l'état d'esprit de la hiérarchie, c'est-à-dire traditionnel, peu porté vers le changement, peu participatif et limité à des processus de communication formels.

On déplore également l'absence, au niveau de nombreux services, de projets pouvant intégrer et dynamiser une telle démarche.

Par ailleurs, on ressent une difficulté à donner du sens à l'action. Ceci est d'autant plus perceptible qu'il s'agit d'un service dont l'activité principale suppose la prise en compte de la durée. Or, ce sont les activités de gestion au coup par coup qui mobilisent les énergies au quotidien (attentes de résultats concrets, rapides) ».

Le fait de ne pas dimensionner l'action dans des projets et d'exclure les agents de toute possibilité de démarche participative sont des handicaps que la dynamique nouvelle de la formation ne pourra pas éluder. Au cours des entretiens, les responsables syndicaux ont été francs et directs sur ce sujet :

- « *si les objectifs sont choisis en commun ? actuellement ce n'est pas le cas et quelque part, c'est conflictuel, parce que ce n'est pas choisi de concert. C'est tout le problème du projet de service. Participation ou pas, au départ, on retrouve souvent des conflits* ».

- « *la formation et les projets/objectifs ? je suis complètement démoralisé quand je dois faire le rapport d'activité, parce que je me dis : qu'est-ce que j'ai fait d'intéressant par rapport à l'année d'avant ? je m'aperçois qu'en fait, on est là pour assurer le quotidien. On ne se définit pas d'objectifs. or, on travaille pas mal quand on essaie de se dire à quoi on a abouti, ce n'est pas évident* ».

Ces propos font partie des éléments d'un constat. Peuvent-ils être généralisés ? La prudence dans l'analyse reste de rigueur, mais ils ont été tenus avec beaucoup de conviction, et ont souvent mis d'accord, les différents participants rencontrés à nos réunions d'échanges. Un responsable de formation devra donc veiller à ce que le débat sur ces difficultés puisse être introduit rapidement dans les phases de concertation.

LE DÉCALAGE ENTRE LES DISCOURS ET LA RÉALITÉ PERÇUE :

Nous ne manquerons pas sur ce point, au risque d'une vision un peu schématique, d'associer deux commentaires d'analyse : un extrait de la proposition de loi du 7 Décembre 1993 (déjà citée) et un court extrait d'un entretien avec un responsable syndical : « *il faut aller chercher ailleurs la cause déterminante des graves mécomptes subis par les divers projets de réforme. Analysant dans un ouvrage remarquable, la nature du « mal administratif » dont selon lui, nous souffrons, Pierre Milloz, haut fonctionnaire lui-même, propose une explication convaincante : c'est selon lui l'instabilité, la faiblesse, le caractère éphémère des institutions, commissions et organismes chargés au fil des ans d'échafauder les divers plans de réforme qui ont entraîné leur échec. D'un côté, une autorité ministérielle perpétuellement changeante et dépourvue de la durée nécessaire à toute action efficace. De l'autre, des missions et des commissions, toujours temporaires et sans prise directe sur la marche des services. Et Pierre MILLOZ complète son étude du sujet par une autre remarque, également judicieuse : les organismes chargés d'étudier, de réfléchir et de conseiller n'ont jamais manqué. En revanche, les services chargés de piloter les études et d'en traduire en action le résultat sont beaucoup moins étoffés* ».

- « *Pour les projets, on en entend toujours parler, mais pour le moment, on n'a pas vu de projet de modification au sein de la Direction. Une*

administration qui n'a pas de projet, ce n'est pas normal, parce qu'il faut quand même essayer d'améliorer le service public. On entend parler, mais on ne voit pas venir de choses concrètes ».

Entre ces deux extraits, on peut mentionner les réactions des cadres qui ont participé aux réunions organisées en 1993 :

- « *si, dans le discours de modernisation, les cadres ont un rôle d'interface à jouer, et doivent contribuer à faire remonter les demandes de formation, il faut les mobiliser. On peut faire le constat que leur niveau de participation est pour l'instant très faible. Quel pourra être, dans ces conditions, le volume des actions à mettre en oeuvre ? D'autre part, les demandes retraduites par les cadres correspondront-elles bien à des demandes exprimées par les agents ? Et si la formation a pour but d'intégrer, comment peut-elle le faire, lorsqu'il n'y a pas de projet de service ?* » (réunion du 14 Avril 1993 à la D.R.A.S.S. de LILLE).

- « *La logique de plan de formation, telle qu'elle est présentée, par rapport à la réalité, donne l'impression de nous transporter sur une autre planète, tant les questions fondamentales telles que objectifs, projets, gestion des compétences, sont ignorées ici. Nous n'avons pas connaissance de la stratégie et des orientations de la Direction, et nous ne sommes pas consultés sur ces questions* » (réunion du 3 Mai 1993 à la D.R.A.S.S.).

- « *je suis prêt à participer à l'élaboration d'un plan de formation si celui-ci s'articule avec un projet de service. Mais dans le contexte actuel, celui-ci reste très hypothétique. Les conditions minimales de faisabilité ne semblent pas aujourd'hui réunies pour passer de la logique catalogue à la logique de plan de formation* » (questionnaire cadre).

Ce constat des décalages entre les discours, parfois entendus de très loin, et les réalités perçues ajoute bien évidemment aux handicaps précédents qui enlèvent à l'organisation interne et aux relations de travail, les stimulations souhaitables (reconnaissance, participation, créativité et vision stratégique).

LE FREIN D'UNE CERTAINE ORGANISATION HIÉRARCHISÉE

Pour mieux comprendre la perception de cette présence hiérarchique dans l'Administration, il est important de remonter à ses principes, ses valeurs et son évolution. L'analyse de Jacques Chevallier (92) nous est ici fort utile :

- « *l'idée selon laquelle les fonctionnaires devraient être impliqués dans la réforme administrative et y prendre une part active est incompatible avec la conception traditionnelle de la fonction publique. Plusieurs raisons essentielles expliquent cette exclusion :*

d'abord parce que les fonctionnaires sont perçus comme des assujettis, n'ayant pas en tant que tel, de droit de regard sur les règles qui commandent le fonctionnement administratif. Cet assujettissement est triple :

- assujettissement à leur fonction. Les fonctionnaires n'ont pas d'intérêt spécifique, de point de vue propre à faire valoir ; la loi du service s'impose à eux ; leur boussole, c'est le sacro-saint intérêt général, ils sont au service exclusif du public -(et nous trouvons ici tout le sens de cette formule d'un cadre dirigeant cité plus haut, au cours d'un entretien : « *nous n'avons pas à rêver l'Administration que vous voulons, puisque nous sommes au service des usagers* »). Le fonctionnaire s'efface entièrement derrière sa fonction ; il n'a aucun intérêt professionnel à défendre. Ce n'est qu'un rouage de cette sorte de machine à administrer que constitue chaque service (DUGUIT) ;

- assujettissement à l'Etat. Aucune discussion, aucune négociation n'est envisageable entre les fonctionnaires et l'Etat, qui n'est pas un « employeur », un « patron », mais la Puissance Publique : le fonctionnaire est soumis à un statut, défini par les lois et les règlements, et qui lui est imposé unilatéralement par voie d'autorité.

- assujettissement enfin au supérieur hiérarchique. Les fonctionnaires sont astreints à l'obéissance, tenus d'exécuter docilement les ordres reçus, en en faisant « la maxime de leur conduite » (M. Weber) sans s'interroger sur leur valeur ou leur pertinence ».

Les risques de conflits et de résistances ont été exprimés au cours des réunions d'échanges, lorsque les préalables au développement de la formation ont été discutés : « *peut-on envisager un processus de formation d'une cellule de travail sans en référer préalablement à la Direction ? Quelle est la place de la hiérarchie là-dedans ? Faire l'impasse sur l'expression des agents, en ne consultant que la hiérarchie, risque d'être dommageable* » (réunion cadres du 6 Mai 93 - D.R.A.S.S.).

L'appel à l'expression des agents est même parfois considéré comme prioritaire, vis-à-vis de la hiérarchie :

- « *une nouvelle démarche de formation laisse le choix entre 2 possibilités :*

. *continuer à faire face, en se désintéressant de la formation, et risquer la démotivation,*

. *revoir l'organisation du travail ; mettre en place une polyvalence efficace. Dans cette perspective, la démarche CEREFOC est intéressante.*

Il est souhaitable que les agents du service procèdent à une analyse des tâches et à une nouvelle répartition. Mais on ne se sent pas prêt à assumer cette démarche seul. Il faut renforcer la professionnalisation et l'autonomie des agents, mais selon des modalités qu'il leur appartiendrait d'expliquer. Pour cela, on attend de la CEREFOC une aide méthodologique. On est alors prêt à participer à l'élaboration du plan. Et dans le nouveau programme, doit être réétudiée la question des préparations aux concours, les-

quelles doivent donner aux agents des moyens de se valoriser vis-à-vis d'eux-mêmes, de leurs collègues et de la hiérarchie » (questionnaire cadre).

Il n'est pas besoin de dérouler la litanie des insatisfactions relatives à une hiérarchie qui hésite entre les conceptions traditionnelles et bureaucratiques et les voies du management participatif. Ce court extrait d'un entretien avec un responsable syndical nous servira de dernier indicateur dans ce tableau de bord des insatisfactions : *« on est forcé de constater qu'actuellement, on en est toujours à des rencontres légales et hiérarchisées qui font que quelquefois, il n'y a pas de dialogue. Le C.T.P. qui devrait être le moment fort de gestion de la boutique dans laquelle on est tous, on a l'impression que c'est une épicerie ».*

UNE NOTION D'ÉQUIPE TROP LOINTAINE

Pour que les projets soient vraiment mobilisateurs, il faut donc qu'ils soient le produit d'équipes, au sein desquelles chacun doit être totalement libre d'exprimer son point de vue et d'être entendu. Certaines critiques à l'égard de la formation même, l'ont rappelé : *« dans un service qui reste une somme d'individualités, la démarche de plan de formation n'est pas susceptible d'apporter beaucoup, à la différence d'un service de gestion « normal » ou traditionnel. Cette démarche pourrait apporter s'il y avait une réelle implication de tous dans un projet d'équipe » (questionnaire cadre).*

Sur ce point, les reproches ont été largement exprimés au cours de nos réunions et entretiens. Si la notion d'équipe est sur toutes les lèvres, il semblerait que la réalité ne la contient pas toujours : *« la mise en oeuvre d'une nouvelle planification sanitaire résultant de la récente réforme hospitalière, n'a fait l'objet, ici, d'aucune réflexion en termes de G.R.H, travail en équipe, gestion des compétences, outils et méthodes... » (questionnaire cadre).*

LA NÉCESSAIRE COMMUNICATION

Celle-ci a été resituée dans la gestion des ressources humaines apparemment souhaitée par un grand nombre de personnes rencontrées :

- *« en matière de G.R.H., il y a un manque de communication entre les agents, entre les services. Nous avons beaucoup de difficultés à nous situer. Il n'y a pas de lieux d'échanges... Le fait que peu de cadres A répondent à l'appel CEREFOC, pourrait générer d'ailleurs un cloisonnement supplémentaire, entre ceux qui veulent faire quelque chose et les autres » (réunion d'échanges - D.R.A.S.S. - 6 Mai 93).*

- « *la démarche du service formation, apparaît positive parce qu'elle favorise l'implication du personnel, et elle développe le dialogue* » (questionnaire cadre).

Il faut admettre que le constat sur les problèmes de communication est lourd. Tous les acteurs, rencontrés au cours des réunions, ou dans les entretiens, sans exception, ont abordé, à leur manière, la difficulté à communiquer :

- « *il y a vraiment nécessité d'acquérir une aptitude à la conduite de réunion et à la communication. Il faudrait que la formation accompagne dans une meilleure connaissance des textes, du monde extérieur et du comportement que l'on peut avoir au sein d'une réunion, pouvoir exprimer un point de vue, pouvoir contester le point de vue d'autrui... Je pense que la notion d'équipe peut apporter une possibilité d'expression plus grande. On voit davantage, par exemple, le cadre C, même débutant qui ne connaît pas grand chose, être à l'aise pour exprimer son point de vue. Les « B » et « C » doivent aussi pouvoir s'exprimer. La discussion au quotidien, c'est le dialogue. Il faut de l'écoute, mais dans les 2 sens. Il faut là aussi une formation, une approche « apprendre à dialoguer ». Il y a une communication hiérarchie, communication entre gens de cultures professionnelles différentes. Ce ne sont pas des problèmes de relations de personnes, mais de logiques de métiers* » (cadre dirigeant).

- « *Dans cette boutique, en fait, les services sont très cloisonnés, et on ne sait pas qui fait quoi, à qui on peut quelquefois passer un message. Il y a un manque d'approche collective vis-à-vis des tâches qui nous incombent. C'est un peu général ; cela vient de beaucoup de choses, le statut des gens, les contractuels, les agents qui tournent, l'hétérogénéité dans les conditions de travail, la disposition des locaux, pas adaptée à la rencontre et au dialogue ; les zones d'échanges sont fausses : c'est un peu de la parade, on rassemble l'ensemble du personnel, il y a un discours et pas de réponse possible* » (responsable syndical).

« *S'il y avait des stages internes pour le travail, ce ne serait pas inintéressant, connaître le travail des autres services. On ressent le besoin de connaître pour discuter avec les autres, savoir ce qu'il font. Car ici, c'est quand même cloisonné. Il y a des personnes qui en ont marre de leur service ; elles voudraient bien aller ailleurs, dans d'autres services, elles sont réticentes, elles se posent des questions : sur quoi je vais tomber ? Quel travail on va me donner ? La formation interne pour le travail, ce serait plutôt de l'information. Et c'est la CEREFOC qui doit s'occuper de l'information, sinon à qui s'adresserait-on ? Le service formation est le plus apte à diffuser l'information, car il y a aussi la communication qui entre en cause. Le ser-*

vice formation doit servir à informer et communiquer » (responsable syndical).

Toutes ces remarques mettent en évidence l'interdépendance des fonctions au sein de l'organisation. Repenser la gestion des ressources humaines en y intégrant la fonction formation, et l'articuler dans un système amélioré d'information et de communication ne sauraient se réaliser sans une compréhension approfondie des rapports entre les individus et l'organisation. Comprendre c'est donc partir de l'existant et de son histoire.

LE RAPPORT DES AGENTS À L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Les échanges autour de la question des satisfactions au travail nous ont permis de relever quelques caractéristiques dont la fonction formation devra tenir compte, tout en vérifiant une idée simple, chère à Hervé Serieyx (« *Le Zéro Mépris* ») : chacun a quelque chose à dire sur son travail, pour l'améliorer ; ne pas en tenir compte conduit à la non-qualité.

De l'avis général, il ressort que la D.R.A.S.S. est une organisation très mal connue du public et beaucoup trop cloisonnée alors que paradoxalement, elle a des moyens et elle est chargée de missions d'ouverture sur un champ social large et diversifié. Il semblerait que cette Administration, perçue comme étant de conseil et d'impulsion, n'ait su concevoir un dispositif efficace de communication.

Sur le plan externe, on dénonce les difficultés d'adaptation à un environnement complexe en pleine mutation, difficultés prolongés ou générées, les analyses étant divergentes sur ce point, par une communication interne largement insuffisante (hiérarchie traditionaliste, sur-encadrement, absence de définition des rôles et de cohérence d'ensemble).

Ces propos sont plus limités chez les agents de catégorie C, avouant n'avoir comme connaissance de l'organisation que celle relative à leur service, mais révélant par là-même, le cloisonnement évoqué par les autres.

En résumé, la D.R.A.S.S. apparaît comme une organisation qui pourrait avoir les moyens de devenir un partenaire fort, dans l'action sociale d'aujourd'hui, mais qui vit trop repliée sur elle-même, parfois rigidifiée dans des procédures, et dotée d'une hiérarchie de contrôle plus que de soutien, peu favorable à l'expression des personnalités.

Les nombreuses descriptions des systèmes bureaucratiques comportent en tout cas des aspects du modèle traditionnel de fonctionnement des organisations qu'il nous faut, reconnaître à la D.R.A.S.S. de Lille. Les agents

eux-mêmes (et en particulier ceux relevant des catégories dites d'exécution) déclarent que le mérite des uns et des autres n'est pas lié à l'efficacité, ni aux initiatives pour résoudre les problèmes, mais plutôt au respect des horaires, des congés, du règlement et au comportement (docilité, conformisme, rapidité d'exécution de la tâche...).

Il nous apparaît fort intéressant de noter que les grands traits distinctifs de la bureaucratie nationale résumés par Joël Cauden, à partir des analyses organisationnelles développées en France dans le domaine de la sociologie des organisations, notamment par l'équipe de Michel Crozier, se retrouvent dans cette administration :

- le poids d'une certaine irresponsabilité. Les agents recrutés par concours, sont assurés d'un développement de carrière protégé par des règles statutaires. Le fonctionnaire n'est pas incité à l'initiative ni à la relation personnalisée avec l'administré.
- une centralisation encore importante du pouvoir de décision (les circuits du courrier et l'exercice de la signature),
- le cloisonnement des agents. les cellules de travail s'ignorent parfois à l'intérieur d'un même service,
- l'existence de pouvoirs parallèles. La technicité, l'hyper-spécialisation ou le traitement d'affaires spécifiques dans des domaines réservés, en particulier chez les cadres A, servent également de refuge protecteur à la volonté d'autonomie.

Beaucoup s'accordent à déclarer que pour réduire toutes ces difficultés, il faudrait communiquer. On pourrait le penser, encore que la communication recouvre des outils, des techniques et des pratiques fort diverses. Nous serions tentés de préciser, en accord avec la conception de Michel Crozier qu'il est prudent d'aborder la communication comme un problème et non comme une solution, et qu'il faudrait donc l'outiller de manière cohérente et finalisée, après avoir vérifié l'existence d'un consensus sur son principe.

La communication consiste bien à mettre les gens en relation entre eux, et à faire en sorte qu'ils puissent véritablement s'exprimer dans un dialogue authentique. il s'agit là d'une définition qui correspond pleinement à l'aspiration profonde du plus grand nombre. Est-ce qu'un service formation peut résoudre un tel problème ? Et comment devra-t-il s'y prendre ?

En tout cas les axes d'intervention apparaissent de manière relativement claire. C'est la 3^e réunion d'échanges avec le personnel de la D.R.A.S.S., réalisée le 25 Juin 1993, qui nous en fournit la synthèse : *« il serait intéressant de mettre en oeuvre des formations-actions autour du développement du travail en équipe et de la notion de projet. Il est nécessaire d'apprendre à se rencontrer, se réunir, évoquer ensemble nos problèmes, car il existe un manque évident de communication ; on ne connaît pas tout*

le monde, il faut également améliorer la communication avec la hiérarchie. A ceci s'ajoute le problème de l'accueil des nouveaux arrivants. Ceux-ci devraient pouvoir faire le tour de l'organisation. Il faut intéresser aussi aux formations à la G.R.H. (missions, fonctions, rôles, activités, postes de travail...) Enfin, il faudrait former à la communication, à l'intérieur des unités de travail, apprendre à échanger sur nos difficultés, développer la communication transversale, mieux savoir qui fait quoi ».

En résumé, cette seconde partie, consacrée à l'expression des acteurs, nous a apporté un éclairage de cette complexité à laquelle faisait référence Michel Crozier dans son analyse du phénomène de crise : les activités dominantes aujourd'hui sont des activités de service, elles reposent sur l'innovation, la qualité et les rapports humains. Les nouveaux types d'organisation devraient davantage faire appel aux ressources humaines, pour mieux maîtriser les phénomènes humains, caractérisés par une multiplication des activités et des rapports, par une recherche de liberté individuelle (s'exprimer, donner son avis, être entendu, être responsable...).

Dirigeants, cadres, responsables syndicaux, agents se sont exprimés au cours de nos entretiens et des réunions d'échanges. A partir de la formation, et autour d'elle, ils ont émis des idées, des critiques ou des souhaits qui révèlent d'une part les difficultés de fonctionnement du système de contrôle ancien fondé sur la hiérarchie des rapports, le cloisonnement des structures et l'opacité des processus décisionnels, et d'autre part, le besoin de faire autrement. La question est de savoir comment nous pourrions maintenant participer au changement. Elle sera l'objet de la 3e partie.

CONCLUSION (2e partie)

Notre hypothèse a d'abord voulu souligner la spécificité de la problématique du changement dans l'administration. Celle-ci apparaît dans le champ de la complexité analysé au travers des propos recueillis pour cette seconde partie : l'augmentation de la complexité va nécessiter de réapprendre à poser les problèmes. Pour ajuster aux finalités, il faudra mesurer l'impact de ce qui est fait, évaluer. Les compétences nouvelles auront trait au renforcement de cette complexité, à l'apparition d'une dimension collective, l'adaptabilité à des situations interagissantes, le niveau d'expertise, la maîtrise d'une synergie entre acteurs et système. Avec la question des carrières qui sous-tend l'alternative : s'épanouir dans l'emploi ou grimper dans la hiérarchie, se pose la difficulté à capitaliser le savoir-faire et l'acquis professionnel. Pour l'intelligence de l'action, il s'agit de construire un savoir permettant de faire face aux problèmes à résoudre, donc de développer la culture, cette mémoire des solutions adoptées pour agir, sachant que l'individu agit sur l'entreprise ou l'organisation administrative, il ne fait pas que s'y adapter. En matière de valorisation des agents, on souhaite former pour épanouir, épanouir pour motiver ; l'individu doit être reconnu dans ses besoins, considéré dans son droit d'expression et valorisé dans sa capacité à apporter du changement. Enfin, dans le domaine de la gestion de la formation, depuis l'analyse des besoins jusqu'à l'évaluation dans l'emploi, force est de reconnaître que chacun a un rôle à jouer et le revendique à sa manière.

Et ici, le nouveau rôle de l'encadrement investit d'une responsabilité supplémentaire, liée à sa capacité à mobiliser les hommes pour moderniser. Concrètement, les cadres sont responsabilisés sur les aspects de la formation, en tant que partenaires de son développement dans une optique d'investissement et d'accroissement des compétences.

Notre hypothèse, ensuite, en introduisant la problématique du changement, met à jour à la fois une conséquence et une condition de cette problématique, à savoir qu'on ne peut pas transformer la formation sans transformer l'organisation. Le changement par l'intérieur n'a pas d'autre but que rendre l'organisation intelligente, c'est-à-dire développer sa capacité à utiliser l'information. Mais ici, ce qui est une revendication pour beaucoup, devient un problème pour tous, car il s'agit de construire une réorganisation en réseau, d'apprendre les techniques de coopération, et on retrouve ici la complexité dont la configuration triangulaire du temps, de l'espace et des échan-

ges interpelle les 3 peurs qui habitent l'organisation : la peur des outils, la peur du désordre et celle de perdre le pouvoir. Certains ont pu dénoncer l'insuffisante utilisation des outils, tels que l'informatique, la bureautique, dont le processus d'installation restait taylorisé. Or, la logique des outils doit s'accompagner d'une logique de l'intelligence. Deuxièmement, cette intelligence crée le désordre, elle est transversale et complexe, donc contraire à l'ordre linéaire et séquentiel. Vaincre la peur du désordre, c'est rendre les agents acteurs, sinon il ne se passera rien. Les idées, l'innovation et la créativité ne viennent pas de la rencontre des personnes avec leurs doubles, mais de la confrontation. Enfin, la 3ème peur concerne la perte d'un pouvoir davantage construit sur la matière que sur l'échange d'informations. Or, l'administration aura de plus en plus besoin de lier des alliances pour rassembler des compétences et savoir-faire nécessaires pour répondre aux besoins des usagers. La vérification progressive de notre hypothèse, par l'analyse du phénomène de crise, l'introduction de la complexité, la nécessité de l'adaptation et la spécificité de la modernisation administrative nous conduit à sa dernière étape : comment la formation devient une fonction intégrée au processus de modernisation.

Notre hypothèse positionnait la fonction formation au croisement de champs de forces politiques, stratégiques, juridiques, organisationnelles et individuelles combinant besoin de modernisation, volonté de changement et résistances. Comment ce positionnement peut-il s'opérationnaliser dans une dynamique de changement ? Nous admettons volontiers que modifier un élément du système conduit à modifier le système dans son ensemble. Autrement dit, la transformation de la logique de formation va devoir s'accompagner d'une réflexion et d'une compréhension approfondie de ce qui favorise et de ce qui freine le changement de l'organisation qu'elle est sensée servir.

Quelles sont les difficultés habituelles auxquelles se heurte tout effort de changement volontaire d'une organisation ou d'un ensemble organisé ? Dans cette perspective pratique, deux problèmes apparaissent toujours : celui de l'élaboration du projet de changement et celui de la mise en oeuvre du changement une fois que celui-ci a été décidé... » CROZIER nous met en garde, fort justement, contre l'approche trop simplificatrice qui consiste à persuader, former et éduquer pour vaincre la résistance au changement. Comme correctif, il propose l'analyse stratégique du fonctionnement réel des organisations et des systèmes d'action, qui a démontré que les membres d'une organisation ne sont pas attachés de façon passive et bornée à leurs routines. Ils peuvent changer s'ils sont capables de trouver leur intérêt dans les jeux qu'on leur propose, et ils ont surtout une appréciation très raisonnable des risques que peut présenter pour eux le changement. Or, tout changement est dangereux, car il met en question les conditions du jeu de l'acteur, ses sources de pouvoir et sa liberté d'action. Ainsi, le changement qui

entraîne renoncement à l'autonomie de comportement -comme tout changement imposé d'en haut qui rationalise- provoque résistance et opposition.

Aussi, dans la conduite du changement, les principes directeurs de la formation vont se décliner comme suit :

- démarche collective
- participation - communication
- partenariat
- analyse de l'existant
- conduite de projet et accompagnement méthodologique

Le développement de cette 3ème partie portera donc sur la conduite du changement, la mise en perspective de ce changement pour la formation, et la conduite de la formation.

UNE NOUVELLE ORGANISATION DE LA FORMATION

Le responsable de formation se voit aujourd'hui contraint de renouveler l'organisation de sa fonction. Il s'agit bel et bien de procéder à un changement de ses pratiques professionnelles, depuis le mode d'élaboration de la politique de formation, jusqu'à la définition des choix pédagogiques en passant par la construction des contenus et leur implication sur le métier de formateur. Les pratiques nouvelles vont devoir intégrer une mobilisation accrue d'instances de concertation (comités techniques paritaires, groupes de suivi d'accords formation, encadrants, comités de pilotage...).

On pourra imaginer une démarche progressive, dans le cadre de la méthode préconisée par P. Goguelin (1989) en 4 étapes :

♦ le stade de la connaissance à l'idée, en mobilisant les cadres, en percevant les problèmes, et en analysant les dysfonctionnements. Cette 1ère étape pourra se concrétiser par des actions portant directement sur les conditions de travail, l'information générale, l'apprentissage des méthodes de communication, des actions de sensibilisation à des concepts et des méthodes nouvelles, et des formations à la culture.

♦ le stade de l'idée à la décision, où l'on affronte les contraintes psychologiques et rationnelles, en associant les cadres à la mise au point de projets, et en les utilisant comme formateurs internes. Les actions dans ce domaine seront principalement des formations méthodologiques.

♦ le stade de la décision à l'action, où la confrontation au réel nous rappellera que celui-ci est plus rebelle que le conceptuel ou l'expérimental. Il s'agira d'engager des formations-actions, un entraînement au travail en équipe et des formations à la gestion des ressources humaines.

♦ le stade de l'action à la réflexion, au cours duquel on rapprochera la réalité des objectifs initiaux. Ce rapprochement s'opérera par des formations à l'évaluation, du perfectionnement à la conduite de projets, et l'analyse des organisations en réseaux.

3ème PARTIE

CHANGER L'ADMINISTRATION ET/OU CHANGER LA FORMATION

Notre hypothèse positionnait la fonction formation au croisement de champs de forces politiques, stratégiques, juridiques, organisationnelles et individuelles combinant besoin de modernisation, volonté de changement et résistances. Comment ce positionnement peut-il s'opérationnaliser dans une dynamique de changement ? Nous admettons volontiers que modifier un élément du système conduit à modifier le système dans son ensemble. Autrement dit, la transformation de la logique de formation va devoir s'accompagner d'une réflexion et d'une compréhension approfondie de ce qui favorise et de ce qui freine le changement de l'organisation qu'elle est sensée servir.

Quelles sont les difficultés habituelles auxquelles se heurte tout effort de changement volontaire d'une organisation ou d'un ensemble organisé ? Dans cette perspective pratique, deux problèmes apparaissent toujours : celui de l'élaboration du projet de changement et celui de la mise en oeuvre du changement une fois que celui-ci a été décidé ». Crozier nous met en garde, fort justement, contre l'approche trop simplificatrice qui consiste à persuader, former et éduquer pour vaincre la résistance au changement. Comme correctif, il propose l'analyse stratégique du fonctionnement réel des organisations et des systèmes d'action, qui a démontré que les membres d'une organisation ne sont pas attachés de façon passive et ornée à leurs routines. Ils peuvent changer s'ils sont capables de trouver leur intérêt dans les jeux qu'on leur propose, et ils ont surtout une appréciation très raisonnable des risques que peut présenter pour eux le changement. Or, tout changement est dangereux, car il met en question les conditions du jeu de l'acteur, ses sources de pouvoir et sa liberté d'action. Ainsi, le changement qui entraîne renoncement à l'autonomie de comportement - comme tout changement imposé d'en haut qui rationalise - provoque résistance et opposition.

Aussi, dans la conduite du changement, les principes directeurs de la formation vont se décliner comme suit :

- démarche collective
- participation - communication
- partenariat
- analyse de l'existant
- conduite de projet et accompagnement méthodologique

Le développement de cette 3ème partie portera donc sur la conduite du changement, la mise en perspective de ce changement pour la formation, et la conduite de la formation.

A. CONDUIRE LE CHANGEMENT

Pour changer, il faut préalablement vérifier la prise de conscience du phénomène de crise, et nous nous y sommes intéressés dans le début de cette étude ; cette prise de conscience doit s'accompagner d'un bon diagnostic de la crise et nous nous sommes appuyés, pour ce faire, sur l'analyse des chercheurs et l'expression de nos interlocuteurs. Nous compléterons cette démarche par quelques réflexions sur 3 points :

- projet collectif
- conduite de projet par l'association de la hiérarchie
- les changements déjà observés

Projet collectif

Projets et Équipes semblent être construits selon des modèles très éloignés de ce qui affecte les agents ou de ce qui leur est autorisé. Soit les premiers sont le produit d'une caste dirigeante et ils ne mobilisent pas, soit les seconds se heurtent aux obstacles précédemment énoncés, et ils sont ignorés.

On peut rappeler les limites d'une démarche de projet (Sandra Michel - 1989) : « Toute organisation a besoin d'intégrer ses salariés et la meilleure façon d'intégrer c'est d'offrir des valeurs communes, des valeurs fédératrices. L'exemple le plus en vogue de ce courant est le fameux projet d'entreprise... Mais cette démarche du projet nous semble profondément conservatrice, car elle ne remet pas en cause les jeux de pouvoirs et ceux qui y ont accès, elle donne au contraire une aura plus lumineuse à l'encadrement...

Ce projet d'entreprise déplace le problème, il soude peut être autour de deux ou trois idées forces, mais il ne modifie pas la structure et le fonctionnement des organisations... Le projet renforce l'illusion que la motivation des individus passe naturellement par d'adhésion aux valeurs de l'entreprise ; comme tel il traite le salarié en mineur à qui l'on dit où est le bien et le mal. La différence fondamentale entre ce type de démarches et la gestion des motivations, c'est que dans un cas l'entreprise obtient au mieux de l'implication, c'est à dire des comportements conformes à ses objectifs, et que dans l'autre cas elle obtient de la motivation ».

Mais l'Administration, comme l'entreprise, n'offre pas forcément une conjugaison de forces tendant vers cette démarche. On éclairera la notion d'équipe, par l'analyse de Sandra Michel (1989) : « l'entreprise est un lieu où se côtoient deux logiques différentes, celle de l'individu et celle de l'organisation. Ces logiques n'ont aucune raison objective de se rencontrer : elles n'ont pas les mêmes finalités, elles n'obéissent pas aux mêmes lois, elles ne se développent pas de la même manière. Et pourtant elles coexistent. Si l'on cherche à développer la motivation, cela signifie que l'on pense possible de faire fonctionner une organisation qui réponde à la fois aux finalités des individus et à celles de l'entreprise. Quand nous parlons d'organisation du travail, nous évoquons essentiellement 3 facteurs qui forment un tout :

- les processus de production qui déterminent le contenu des emplois
- les acteurs impliqués dans ces processus, leurs relations et le système hiérarchique auquel ils participent
- les informations / communications nécessaires directement et indirectement à ces processus.

Ces 3 facteurs sont interdépendants et s'influencent les uns les autres. Si on modifie l'un des facteurs, on en vient à modifier les 2 autres...

Par exemple, l'action conjuguée de 2 facteurs :

- le contenu même de l'emploi, avec la nécessité de développer les compétences à partir de l'expérience et non pas uniquement à partir d'un schéma de formation préétabli
- le groupe, médiateur essentiel entre l'organisation et l'individu, capable de prendre en charge des responsabilités jusqu'ici du domaine de l'organisation centrale : répartition des tâches, gestion des ressources humaines, système de récompense et de sanction, développement des compétences individuelles et d'équipe... »

Une logique nouvelle de plan de formation devra nécessairement s'appuyer sur ce qui vient d'être mentionné, d'abord pour faciliter l'opérationnalisation des projets souhaitables et accompagner l'apprentissage méthodologique du travail en équipe, ensuite pour se développer en synergie avec les référentiels produits par la Gestion des Ressources Humaines, dont la question de l'émergence semble être au centre des critiques formulées.

Conduite de projet par l'association de la hiérarchie

La réussite du projet d'administration suppose un dialogue et une participation de tous les agents. Il s'agit d'un plan qui repose sur la mobilisation du personnel qui fait vivre au quotidien les services. Toutefois, à ce stade de la réflexion, on peut se demander si le personnel est assez associé au projet pour qu'il puisse se sentir concerné par l'ampleur d'une telle réforme ? Le

projet n'est-il pas laissé à l'initiative de l'encadrement ? Les revendications des agents sont elles les mêmes que celles des dirigeants ?

L'engagement des dirigeants et de leurs équipes est fondamental pour le début de la démarche mais également tout au long du processus. La responsabilité des dirigeants va au delà des déclarations d'intention et passe par la mise en oeuvre de moyens (budget, formation). Cependant, cette démarche ne fait pas toujours l'unanimité dans un service, car souvent trop laissée à l'initiative de l'encadrement, et ne correspondant pas toujours aux attentes des personnels. C'est pourquoi, il est primordial que la conduite des opérations soit effectuée par une équipe motivée et connaissant le milieu professionnel (culture, attentes, résistances...).

Le management des hommes représente très certainement la fonction la plus difficile du management. Mais en même temps, les ressources humaines représentent l'atout principal des organisations.

Que convient-il de faire ?
Que pouvons-nous proposer ?

Un grand nombre de cadres, mais aussi d'autres catégories de salariés, se sont énormément investis dans les projets d'entreprises, les cercles de qualité, etc...

Les cadres se sont alors heurtés, comme tout le monde, au fait qu'il ne suffit pas de développer des actions expérimentales et volontaires, en marge du travail lui-même, pour que l'entreprise bouge véritablement.

Toutes ces initiatives, dont les cadres ont été les acteurs principaux, connaissent aujourd'hui un essoufflement.

Renaud Sainsaulieu, sociologue, attribue cette situation principalement au fait que les structures d'organisation de l'entreprise n'ont pas suivi, d'où le sentiment de déception des cadres.

L'interrogation actuelle, c'est : le jeu en vaut-il la chandelle ? Comment relancer la mécanique ?

Le problème est de découvrir un second souffle en matière de ressources humaines, après la gestion d'exception, gestion de crise, qui a été celle des années 1980.

Il faut trouver des formes d'élaboration collective autour de structures participatives durables et d'une reconnaissance des initiatives et des risques pris, ce que l'on ne sait pas bien faire aujourd'hui.

L'entreprise, comme l'Administration, est bâtie sur des structures bureaucratiques et rationalisées qui ne permettent pas toujours une prise en compte du potentiel des individus.

Cette question, réintroduite dans le projet de modernisation de l'Etat, est encore beaucoup plus compliquée parce qu'elle interpelle le modèle juridique d'Administration.

Dans un article de doctrine, paru in *Actualité Juridique - Droit Administratif* 20 Novembre 1991, le professeur Jacques Caillosse de l'Université Pierre Mendès France de Grenoble, écrivait : « Nul doute que pour aboutir, la modernisation implique une rupture avec un vieil héritage bureaucratique dont le droit a facilité la conservation. »

Michel Crozier avait déjà signalé le problème :

L'extraordinaire rigidité du système humain que constitue l'Administration, qui paralyse toute adaptation de sa part, est due au premier chef, à la domination exclusive du raisonnement juridique pour tout ce qui concerne les droits et devoirs des fonctionnaires et les relations des citoyens avec la Fonction Publique.

Après la signature de la circulaire du 23 Février 1989 sur le renouveau du service public, Michel Rocard, Premier Ministre, déclarait dans un interview, au Monde : « Il faut en finir avec le système qui érige la méfiance en règle de conduite : méfiance dans la gestion des rapports de travail, au sein même de la Fonction Publique ».

Cette situation est directement imputée au droit, qui la porte et la structure, à la théorie juridique du pouvoir hiérarchique qui rend improbable la communication interactive et pénalise la performance en excluant de la rétribuer ; aux valeurs mêmes du Droit Public qui pour mieux exalter la cause de l'Etat, et de ceux qui le servent, s'emploient depuis l'origine, à discrediter la société civile, l'entreprise et le marché.

A toujours déployer la lourde rhétorique du service public et de l'intérêt général pour mieux faire prévaloir les exigences incontestables de la puissance publique, les agents de l'Etat sont enfermés dans l'héritage d'une tradition régaliennne et autoritaire qui les prépare mal à discerner le client derrière la figure codée de l'usager ou le nom immatriculé de l'assujetti.

Ce service public est un haut-lieu d'une géographie symbolique : soit qu'on s'y projette pour des raisons supérieures d'intérêt général, soit qu'on s'en détache pour faire triompher les libertés publiques contre la louche bienveillance de l'Etat-Providence.

Cette culture juridique-là, la modernisation de l'Etat ne peut qu'oeuvrer à la rendre indésirable. »

Mais Jacques Caillosse ajoute : « le système du Droit Administratif apparaît aujourd'hui porteur d'une idéologie quelque peu ringarde qui continue d'assurer aux administrations un traitement à part, réfractaire à la culture d'entreprise, entretenant la méfiance à l'égard des désirs de compétitivité et de rentabilité.

C'est dire que survit dans le Droit un modèle français d'Administration prémuni contre l'évolution des mentalités et des pratiques politiques. La critique du savoir juridique s'inscrit dans la logique même de la modernisation.

Les nouvelles attitudes, les nouvelles attentes de l'homme au travail impliquent une nécessaire adaptation des structures dans lesquelles s'inscrit cet acte de travail.

L'Administration (comme l'entreprise), ou son type de structure, doit répondre au besoin d'identité et au besoin de sens des individus.

Il faut veiller à ne plus limiter l'Administration ou l'entreprise à une organisation formelle, mais laisser aux hommes une marge de manoeuvre au sein de cette organisation.

Bien évidemment, le cantonnement du fonctionnaire dans un rôle d'assujéti a évolué. Le développement du mouvement syndical, du niveau de culture et de la communication a progressivement donné aux fonctionnaires un droit de regard sur leur profession et une possibilité d'expression. Mais la conception qui vient d'être décrite reste encore ancrée dans les fondements historiques et culturels de l'organisation administrative. Les travaux du centre de sociologie des organisations, dirigé par Michel Crozier, ont mis en lumière les effets de ces caractéristiques organisationnelles sur les processus de prise de décision et les tensions internes aux organisations conçues comme des systèmes de pouvoir. A ce sujet, P. Morin (1989) rappelle qu'il faut « parler de l'entreprise selon le principe de réalité et non plus selon le principe de plaisir. L'entreprise est un lieu à la fois de tensions, d'affrontements, mais aussi de coopération ; c'est une organisation qui fonctionne par une succession de compromis aboutissant à une coopération conflictuelle...les relations au sein d'un groupe de travail constituent une sorte d'équilibre optimal ; pour modifier cet équilibre, il faut que tous, supérieurs et subordonnés, y trouvent avantage. Sinon, on entre dans des processus de conflit et de résistance ».

Les changements déjà observés

Il faut néanmoins reconnaître, avec certains participants aux réunions d'échanges, qu'il y a évolution. A la DRASS, comme certainement dans de nombreuses organisations, la hiérarchie n'est plus aussi tatillonne, l'accueil peut être de qualité et certaines procédures suivies ont un sens.

Mais lorsque l'on rencontre des subordonnés qui déclarent encore être perçus comme des inférieurs, ou du moins le ressentir comme tel, on admet également qu'ils puissent révéler dans certains bureaux, un contrôle tatillon, un accueil désagréable et des procédures sans queue ni tête. Autrement dit, l'évolution apporte ses effets, certes, mais elle contient encore leur contraire. Et il faut bien le signaler, dans le cadre de notre développement, puisque c'est de cela que les agents parlent principalement.

L'organisation s'améliore, mais elle souffre encore de maladministration et les agents s'en expliquent : les cadres A déplorent l'absence d'outils pour évaluer l'impact d'une dépense publique.

Les cadres B relèvent que trop souvent les services, tout en étant complémentaires, ne se parlent pas, mais que la communication est surtout faite de notes de services.

Quant aux cadres C, ils pointent le mépris, sans le citer expressément, lorsqu'ils avancent ne pas toujours servir à grand chose. Et de citer, comme d'autres l'ont fait avant nous, mais c'est également vrai à la DRASS, l'élaboration d'études qui ne seront pas lues, les notes qui ne sont pas comprises ou les travaux déjà faits ailleurs.

B. FORMATION ET CHANGEMENT

Aujourd'hui, faire autrement, apparaît pour beaucoup d'agents rencontrés, dans le cadre de cette étude, comme une nécessité. Le besoin de changement doit préoccuper les responsables de formation, qui peuvent intégrer une réflexion collective sur la base du constat des insuffisances signalées, dans les étapes d'une démarche concertée d'analyse des besoins, structurée comme suit :

- Clarification et élaboration du cadre de référence du projet de changement
- Diagnostic de la situation actuelle et prise en compte des évolutions
- Définition des situations de travail et des emplois
- Analyse des compétences à acquérir et des écarts à combler
- Identification des leviers d'action pour combler les écarts
- Formalisation des besoins de formation

- Autres types de besoins
- Présentation des besoins de formation aux instances

Nous pouvons rappeler que, de manière souvent très spontanée, cadres et agents rencontrés ont signalé :

- une diversité des difficultés dans le domaine relationnel qui restent sans solution

- une absence de communication inter-services
- une dispersion des énergies et des interventions
- le manque de convivialité

- des problèmes relationnels et de compétence hiérarchique dans la gestion des hommes, qui dissuadent de s'investir dans un travail jugé pourtant, à priori, intéressant

- à certains niveaux de la hiérarchie, des attitudes individuelles qui entraînent une perception globalement négative de celle-ci par la majorité des agents, qui considèrent donc comme exceptionnel :

- . le fait qu'un chef suscite l'avis de ses collaborateurs
- . qu'il fasse montre d'écoute attentive
- . et qu'il prenne en compte les avis émis

Cette appropriation de la réflexion collective autour des problèmes rencontrés à tous les niveaux, et exprimés ou identifiés comme importants, sous l'animation du service formation, dans l'analyse des besoins, permettrait probablement de restaurer la perception qu'ont les agents des principes et de la démarche de renouveau :

Car, en fait, depuis longtemps, apparemment, les agents n'entendent plus, ni ne lisent les discours, mais en attendent « les retombées sur le terrain » (pour reprendre l'expression avancée). Il y a fort à parier que les prochains discours à effets sur le terrain ouvriront la voie à une meilleure réceptivité de l'information, de la part de ces agents. Nous devons quand même admettre avec eux que l'état d'esprit et les comportements ne pourront se changer ni par décret, ni par circulaire. Un agent a même souligné que lorsqu'un projet de cette nature est entouré, de nombreuses déclarations et commissions comme ce fut le cas, il court grand risque d'être noyé. Il semblerait donc que si le principe était bon, la stratégie l'était moins. C'est ainsi qu'au passage, cet agent de catégorie B a cru bon de rappeler : « quand on veut changer quelque chose, il faudrait d'abord demander aux principaux intéressés, à tous les niveaux (et oublier le plus bas, est révélateur d'une grande maladresse, voire d'une grande incompetence, dans la stratégie) comment ça peut se faire »?

Redynamiser la formation, par une transformation de sa logique, en la mettant au service du développement des agents et de l'organisation va donc nécessiter qu'on inscrive prioritairement dans la durée, des processus de

concertation et d'échange, sur la pertinence, les modalités et le contenu de formations managériales.

Une réorganisation qui s'inscrit dans la durée

On voit la démarche administrative de formation se centrer sur un thème à la mode (gestion du personnel par exemple) alors qu'une formation à la gestion ne peut être utile que si chaque composante s'inscrit dans une logique managériale globale, celle-ci, ou du moins ses grands principes, devant être enseignés en premier.

Formation au management

Le management participatif nécessite une préparation psychologique. Dans les organisations, beaucoup sont pressés de faire aboutir leurs idées. Certains responsables seraient même tentés de proposer la participation par note de service. Or, le manque de préparation psychologique peut être associé au manque de connaissance dans la matière et par conséquent au manque de formation des décideurs et des acteurs. Les directions ont à leur disposition la formation continue et l'utilisent rarement. Nous affirmons, à l'appui des nombreux chercheurs et observateurs qui se sont penchés sur cette question au sein des entreprises, que la formation doit être le support d'une action pour créer le management participatif.

En considérant qu'on ne peut demander aux autres de modifier leur comportement si l'on refuse de changer le sien, on reconnaîtra que l'autorité n'est pas le seul moteur du fonctionnement des organisations dont les membres souhaitent plus d'autonomie. Cette autonomie doit pouvoir s'obtenir par la participation, elle-même conditionnée par des pré-requis. Le fait que les directions délèguent souvent mal et sans soutien souligne l'importance qui s'attache à la vérification de ces pré-requis, l'apprentissage de la délégation devient une condition sine qua non de la participation.

Nous voudrions resituer la place de la formation dans ce processus et en rappeler les différentes composantes :

- une formation initiale qui vise à adapter à la culture et aux besoins
- une formation permanente qui consiste à maintenir à jour et à niveau
- une formation d'évolution qui correspond à la véritable formation professionnelle qui vise à l'acquisition de compétences nouvelles et au développement
- une formation managériale qui doit s'adresser :
 - . aux dirigeants
 - . aux cadres

. à la base et qui correspond à une formation spécifique de la responsabilité

Dans son ouvrage sur la gestion des ressources humaines dans la Fonction Publique, Joël Cauden reconnaît qu'il s'agit là d'une formation à caractère économique et humain et qu'elle est sans conteste une des formations les plus négligées jusqu'ici.

Nous voudrions ici attirer l'attention sur les deux grands aspects d'une formation de ce type :

La composante comportementale et la composante théorique

Une formation au management doit fournir des données théoriques et surtout proposer les attitudes et comportements à mettre en oeuvre. Le problème est que les cadres confondent formation et préformation (ce que souligne Ysabeau Tay-Botner in « *Entreprises et Carrières* » n° 95 - 28 Février au 6 Mars 1991 - article : choisissez un stage de management) : « Un stage de deux jours sur le management stratégique fournit de l'information ; il s'agit de pré-formation. Une formation doit, en revanche, rendre capable de mettre en oeuvre. Cette indication fournit un repère supplémentaire pour définir un besoin de formation : souhaite-t-on découvrir de quoi il s'agit ? ou acquérir des compétences ? »

On ne devient pas manager en se cachant derrière des techniques, ni en suivant un stage de 24 heures. La formation managériale est une formation longue, régulière et impliquante. Dans ces conditions, la façon dont les dirigeants affrontent leurs objectifs dépend uniquement de leur personnalité. Une formation au management se définit donc forcément comme comportementale.

Cette composante comportementale de la conduite des hommes et des organisations nous semble au coeur de la démarche de modernisation et de renouveau, car elle est la clé du développement du dialogue auquel la formation doit contribuer.

Comment mobiliser les cadres

Nous voudrions renvoyer le lecteur de cette étude aux commentaires d'une enquête réalisée par l'hebdomadaire « *Entreprises et Carrières* » en Mars 1991, intitulée « Faut-il des stages pour motiver les cadres ? »

Il a été constaté que certaines entreprises éprouvent des difficultés à motiver leurs cadres dans leur pratique professionnelle quotidienne. Concrètement, que peut-on imaginer mettre en oeuvre ?

Les responsables interrogés dans cette enquête proposent en réponse que les entreprises créent des « *espaces transitionnels* » des lieux et des moments non structurés permettant d'échanger et de mieux comprendre les difficultés rencontrées dans la pratique professionnelle quotidienne. La conception même de l'architecture des espaces de travail est donc à revoir pour que les échanges soient possibles. Cela peut prendre la forme, par exemple d'une réunion hebdomadaire n'ayant d'autre objectif que de réfléchir sur le fonctionnement d'une équipe et sur la situation de travail.

Bien sûr, dans beaucoup d'organisations, et la DRASS n'y échappe pas, il est très difficile de mettre en place des réunions sans ordre du jour précis. Pourtant, c'est bien en dehors des réunions opérationnelles que les gens peuvent faire part des réflexions personnelles, parfois fixes, souvent inattendues. Il s'agit d'une espèce de tâche de maintenance qui suppose, sans a priori, que l'on va écouter ses collaborateurs et tenter de comprendre ce qui ne peut être exprimé. En fait, on pourrait parler de moments de régulation.

Mais, l'attention est attirée sur le fait que ces réunions doivent être régulières et autonomes. Elles doivent trouver leur place, même en l'absence de difficultés particulières (ce qui, avouons-le, serait bien exceptionnel). Autrement, les gens prendront l'habitude d'être sur la défensive.

Il convient de ne pas hésiter à mettre en lumière les aspects positifs du travail. Il faut réapprendre à dire « tout va bien, on est content ». C'est un élément de reconnaissance réel trop souvent négligé. De plus, analyser les ressorts de la réussite peut éclairer les raisons d'éventuels échecs à venir et permet d'être beaucoup moins défensif en cas de difficultés.

La circulaire Rocard reconnaissait que pour mener à bien l'action visant à transformer le modèle français d'administration, il faudrait « du temps et de la constance ». Jean Louis Quermonne (1992) rappelle que « l'ancien premier ministre écrivait que « ce défi ne peut pas être relevé par des mesures hiérarchiques. Il suppose la mobilisation des fonctionnaires qui passe par le développement de la négociation et des instances de participation ». Par conséquent, concertation, négociation, décentralisation, ajoutons évaluation, semblent être les maîtres-mots de l'entreprise. Aussi Michel Crozier n'a pas tort de considérer que c'est sur la transformation du système bureaucratique dans lequel sont enfermés les personnels à la base, qu'avec le concours des organisations syndicales, Michel Rocard a voulu faire porter l'effort. « Même s'il donne énormément d'importance aux problèmes techniques et aux problèmes de management, « écrit le sociologue », c'est à la base que le

Premier Ministre voit les obstacles, et pour les surmonter, il s'adresse aux organisations syndicales qui représentent légitimement cette base. C'est ce qui explique qu'il fasse du dialogue social sa première priorité ».

Or, un tel diagnostic laisse Michel Crozier sceptique parce que les organisations syndicales sont trop faibles et trop divisées pour prendre le risque de s'engager dans la moindre réforme, ensuite parce que le problème de cet État Français qui paralyse la société n'est pas celui des petits fonctionnaires tatillons au comportement routinisé, mais bien plutôt celui du système politico-administratif français tout entier commandé et inspiré par sa tête... Sans volonté politique nettement affirmée au sommet, et sans réel climat de confiance avec les organisations syndicales, il n'est pas de réforme administrative concevable autre que modeste, concertée et évolutive. Telle est la leçon qu'il faut tirer, au moins provisoirement, de l'ouverture du chantier décidée en 1989 par Michel Rocard ».

C. CONDUIRE LA FORMATION

Beaucoup de personnes rencontrées ont estimé que l'offre de formation était jusqu'à présent trop dispersée, insuffisamment fondée sur les besoins collectifs et les aspirations individuelles, et en général peu finalisée.

D'autre part, le passage d'une logique de catalogue ou logique d'offreur à une logique de plan se justifierait d'abord par la nécessité d'utiliser au mieux les moyens et en particulier financiers, qui sont consentis pour la formation. A l'instar de ce qui a prévalu dans l'entreprise qui s'est modernisée en utilisant, entre autres, le levier de la formation, l'Administration de l'Etat a inscrit dans ses accords avec les organisations syndicales, que la formation devait être considérée comme un investissement. C'est cette logique nouvelle qui va prédominer et éclairer les modalités de la transformation de la fonction : l'horizon se dessine désormais à moyen terme (les accords formation sont prévus pour 3 ans). Les nouveaux dispositifs doivent intégrer des référentiels, qui restent encore à construire (emploi, compétences...). Ces référentiels sont un outil de la cohérence des politiques nouvelles de gestion prévisionnelle.

Les contenus de formation qui vont devoir être élaborés, reposeront sur une logique de résolution de problèmes et d'objectifs ; si tant est qu'on aura su poser les problèmes et préciser les objectifs.

Dans ce cadre, on comprend aisément qu'il sera souhaitable de développer une forte implication de la hiérarchie et des procédures de négociation élargies et souples.

Enfin, la nouvelle logique de plan devrait articuler plusieurs niveaux de planification (Plan interministériel, plan École Nationale de la Santé, Plan interne, programme annuel opérationnel, projets individualisés...) afin d'éviter l'effet dispersion dénoncé par certains et aussi pour répondre à une volonté stratégique exprimée par la Direction de l'Administration Générale du Personnel et du Budget au Ministère des Affaires Sociales. Cette nouvelle logique devrait également introduire depuis sa conception jusqu'à son bilan de réalisation, des processus d'évaluation des effets de la formation.

Tout ceci constituerait bel et bien tout le programme du changement qui va modifier la fonction formation au sein de l'Administration, vaste programme, qui va devoir combiner ambition et réalisme.

L'ambition s'affirme dans les stratégies décisionnelles des concepteurs et dans les textes. Elle est le produit d'une préoccupation de dirigeants et de politiques. Le réalisme s'attache au contenu de l'action, sur le terrain des acteurs qui n'agissent pas forcément dans des champs d'interactions fortes, entre décisionnels, opérationnels et fonctionnels. De toute cette complexité, un responsable de formation devra tenir compte pour bâtir ses stratégies, ses plans, ses programmes et ses actions.

Partenaires hiérarchiques

Adapter la fonction formation à ce qui se transforme au sein de l'Administration, consistera donc aussi à prendre en compte les obstacles qui freinent cette transformation. Or, la hiérarchie n'est pas partout un frein, et là où elle apparaîtra comme un acteur de changement, le responsable de formation pourra étudier avec elle les actions possibles.

Le dialogue nécessaire entre les acteurs aura pour effet d'élargir leur rôle, et en particulier celui des cadres qui devraient être des interfaces entre les unités fonctionnelles et stratégiques et leurs propres services.

Mais pour savoir qui acceptera de jouer ce rôle, et afin de la diffuser, le service formation devra s'appuyer sur le volontariat, et notamment celui déjà manifesté par les divers participants aux réunions d'échanges organisées dans le cadre de la présente étude.

L'élargissement du rôle des cadres dans ce domaine ferait partie des nouvelles compétences attendues. Les accords formation ont déjà insisté sur la nécessaire implication de la hiérarchie. Certains dirigeants reconnaissent qu'un cadre doit être en mesure d'éclairer la fonction formation sur les compétences qu'il attend de ses collaborateurs. La maîtrise de ce rôle nouveau ferait partie des compétences managériales, quant à l'engagement dans la

pédagogie, celui-ci doit faire l'objet d'une rétribution financière que les accords formation ont souhaité voir revalorisée.

Ainsi donc, les cadres peuvent participer au changement ; ils peuvent apporter au service formation une contribution non négligeable. Le service formation aurait tort de ne pas en tenir compte, car la transmission des savoirs au sein de l'organisation, pourrait bien représenter une nouvelle compétence des collectifs de travail construite avec l'encadrement. C'est ce qu'analyse Élisabeth Charlon (cf. biblio. 1992) : les chercheurs « énoncent une série de conditions sociales indispensables au renforcement du lien formation-organisation-emploi et notamment le développement de la fonction de formation de l'encadrement... Ce n'est pas tout l'encadrement qui se sent investi de la fonction de formation, mais une part limitée de celui-ci (nous avons pu le constater au cours de nos réunions).

Les individus promoteurs semblent constituer deux groupes : « des cadres dirigeants plus préoccupés par les enjeux économiques et techniques » (une certaine qualité du travail administratif) « les seconds sont les produits du modèle académique de formation mais les problèmes techniques ou les changements qu'ils ont eus à gérer leur ont montré que les ingénieurs » (certains cadres hiérarchiques traditionnels) « n'étaient pas les seuls tenants des savoirs légitimes, et que les savoirs issus de l'expérience étaient tout aussi légitimes et indispensables à la bonne marche des systèmes de production » (des services de l'administration) « les recueillir, les traiter et les analyser, a nécessité un changement de leur posture idéologique, et les a fait opter pour des formes diversifiées et expérimentales de formation. Ils ont ainsi acquis la conviction que les modifications d'équipements, la rédaction puis la généralisation des modes opératoires » (les nouvelles réglementations, les nouvelles missions, les réorganisations internes, la polyvalence...) « exigeaient le recueil de la parole des salariés concernés... Ils ont eu l'opportunité personnelle de se doter de pratiques de type pédagogique qui sont venues asseoir leur expérience et la socialiser » (la plupart des cadres ayant participé aux réunions, étaient déjà intervenus dans des actions de préparations aux concours, ou des formations à l'accueil du public, ou encore à l'acquisition de savoirs de base, juridiques, comptables, rédactionnels) Ils ont développé un discours et des pratiques de contestation virulente du système éducatif et du système hiérarchique de l'entreprise. Ils critiquent la formation qu'ils ont reçue... la sur valorisation des « sciences dures », génératrices d'une structuration de l'entreprise en deux mondes, les concepteurs et les fabricants » « (la hiérarchie traditionnelle et les personnels d'exécution) » ils remettent en cause la lourdeur de la hiérarchie, la réglementation des services de l'entreprise, l'inaptitude à déléguer, et le pouvoir absolu de ceux qui croient savoir...

Bien qu'à priori tous appelés, les membres de l'encadrement ne sont pas tous prêts à participer à la démarche globale de formation à partir de et dans les situations de travail...

Les plus réticents ne sont pas en opposition à l'égard de la formation de type académique, à partir du moment où elle se déroule en dehors du temps de travail « (où elle ne perturbe pas le bon fonctionnement du service, considéré souvent comme en sous-effectif et en surcharge de travail) » cependant, elle doit constituer une sélection, car « tout le monde ne peut devenir chef »... les plus volontaires sont plus formés que les autres, à la fois par la formation initiale et par la formation professionnelle continue...

Certains se sont intéressés à l'animation des groupes et ont spontanément analysé les modes d'expression collective.. ils valorisent les savoirs de la pratique et les utilisent dans les groupes de travail auxquels ils participent pour étayer leur contestation d'une organisation du travail qui nie les différences individuelles... ils savent transmettre sans pour autant y avoir toujours été préparés par une formation de formateurs. Ils sont donc rapidement prêts à préparer la formation par la mobilisation des salariés, à fournir aux formateurs les supports ou exemples tirés de leur pratique professionnelle pour rendre concrets les enseignements théoriques, à coanimer des formations ».

Pour le responsable et les agents du service de formation, « la complexité de leur fonction s'amplifie : à des capacités de gestionnaire de la formation s'ajoutent des capacités à gérer des cursus individualisés de formation qui satisfassent les aspirations financières et les aspirations de mobilité des salariés, ainsi que les besoins en qualification de l'entreprise (ou de l'administration) des capacités à nouer des partenariats pour former, insérer,...

Le moindre des changements attendus n'est pas le changement des mentalités de l'encadrement et des exécutants. Ces nouvelles configurations de questions et d'acteurs rendent nouvelles les différentes interfaces : entre services opérationnels et fonctionnels, entre encadrement et exécutants, entre l'entreprise et le système éducatif. Elles ne manqueront pas de créer de nouvelles zones de conflits alors que c'est la recherche de nouveaux consensus qui les font naître. Le « consentement paradoxal » qui consiste, pour chacun des acteurs à accepter nouvelle fonction et surcharge de travail, n'est sans doute pas non plus durable ».

La confrontation des acteurs à ces nécessités nouvelles, leur capacité à gérer ces interfaces renvoie une fois de plus à l'indispensable cohérence du système de communication, de même que l'implication permanente dans les

processus de formation renvoie quant à elle, à un changement managérial construit sur un système plus élaboré de gestion des Ressources Humaines.

Communiquer pour analyser les besoins

Le premier axe à privilégier consisterait bien à restaurer la communication interne. Il s'agirait de placer la formation au service d'elle-même, en faisant la preuve, dans les phases en amont de ses actions pédagogiques, de sa capacité à communiquer.

Dans un article intitulé « les effets repoussoir de la formation » (Bernard Boudet, Laurent Gérard, *Entreprises et Carrières*, 24 Avril 94) il est fait état des peurs du départ et des frustrations du retour, à partir de certains types d'échanges qu'on peut entendre fréquemment, aujourd'hui encore, entre 2 salariés discutant des bienfaits de la formation continue : l'un exprime sa peur de partir en formation, l'autre témoigne de sa frustration lors du retour au poste de travail. Les freins à la formation sont toujours aussi vivaces, et l'audience actuelle qui régnerait dans les entreprises (et les administrations) n'est pas faite pour leur torde le cou. « Mais, déclarent les auteurs de l'article, quand on a bien pris conscience que la solution à ces problèmes tient davantage de la révolution des mentalités que de la réglementation technique, on a déjà fait la moitié du parcours ». « la formation ne sert à rien ! » affirment certains ; plus encore que la peur de partir en formation, les frustrations qui peuvent naître du retour au poste de travail sont particulièrement démobilisantes pour les salariés, et par la suite, tout effort de formation est voué à l'indifférence.

Si l'organisation doit être en mesure d'intégrer des acquis de formation, elle ne pourra le faire que si elle refait l'apprentissage de l'écoute, de l'observation, et de la volonté de comprendre. Cet apprentissage, le service formation se doit de le développer d'abord pour lui-même, en particulier dans la concertation autour de l'analyse des besoins, en multipliant les rencontres et les échanges, en gérant au mieux les procédures de négociation, en visitant les services, en cherchant à comprendre les préoccupations de l'encadrement, en sollicitant les orientations de la Direction et en dialoguant avec les agents. La démarche d'analyse du contenu des postes de travail semble être une porte d'entrée intéressante pour développer ce dialogue. Savoir communiquer est une compétence d'un responsable de formation. La mise en oeuvre effective de cette capacité nous semble être le premier programme d'intervention d'un service formation qui se transforme et se modernise dans le champ de la complexité.

Moderniser la formation consisterait enfin à intégrer sa logique nouvelle, dans une méthode globale de développement.

Méthode pour une dynamique interne du renouveau

Les rencontres, le dialogue et la transformation collective de l'organisation, attendues des différents acteurs et prioritairement du service formation, pourraient effectivement se développer dans l'opérationnalisation d'un programme qui obéirait à la logique suivante :

La méthode proposée est tirée de l'étude de Pierre Goguelin (cf. biblio).

Elle part du fait que les dysfonctionnements humains, au sein de l'organisation, entraînent pour cette dernière un certain nombre de coûts cachés : - retards, absences, rebuts, gaspillage de matières, de temps, déperdition d'énergie...

Cette méthode se veut processus de recherche - action en développement des organisations ; elle s'engage sur le long terme et nécessite une prise en charge par tout le personnel. Elle est recherche parce qu'elle exige un examen spécifique de chaque cas. Elle est action parce qu'elle doit déboucher sur une prise de décision. Enfin, elle vise au développement conjoint des hommes et de l'organisation.

Son déroulement pourrait s'effectuer en 6 étapes :

** 1ère phase : diagnostic séquentiel*

Il s'agit d'une exploration des dysfonctionnements par échantillon représentatif des acteurs.

Il semble en effet primordial de détecter et cerner les « poches à problèmes ». Sur ce terme Goguelin s'explique : l'expression « poches à problèmes » signifie qu'il est très rare qu'un problème soit unique et simple.

Cette phrase consiste également en la recherche d'un langage commun. Une pré-formation des cadres, dans le domaine des savoirs, pourrait y trouver sa place.

** 2ème phase : recherche du consensus*

Il s'agit de se mettre d'accord sur la façon dont on souhaiterait fonctionner.

Le consensus doit porter sur la conception globale de la démarche (Goguelin parle de règles de comportements et de système de valeurs), les objectifs d'intervention, le plan et les contenus d'intervention. L'auteur précise que la finalité de cette deuxième phase est d'éviter les ruptures ultérieures en cours d'intervention faute d'un accord préalable suffisant.

** 3ème phase : processus de sensibilisation*

Elle consiste en la mise en place à tous les niveaux d'une formation commune. Cette formation-action a pour objectif de modifier les modèles socioculturels classiques de fonctionnement. Elle doit initier à des techniques qui vont devenir communes : méthodologie d'étude de problème, communication, résolution de problème en groupe, négociation...

Tout ceci ne veut pas dire évidemment que la formation se limitera à l'approche des théories et des modèles, mais que celle-ci devra faire partie du savoir des cadres.

Complémentairement, nous avons affirmé que le changement pour une réalité de la modernisation passera par les heures de formation consacrées à l'entraînement à la résolution de problèmes (et non par des notes réglementaires).

On n'insistera jamais assez, dans le climat actuel de notre Administration, sur la spécificité de la formation qui englobe ce type d'actions. Elle doit en effet, donner les moyens de mobiliser autour d'un projet, de conclure des contrats d'objectifs et de suivre une réalisation à partir d'indicateurs, autant d'éléments qui restent à construire. Si une préparation à un concours permet d'envisager de changer de catégorie ou d'indice, la formation dans le domaine des ressources humaines doit aider à changer la vie. Nous avons déjà dit que tout service administratif agrège des moyens techniques, financiers d'une part et humains, d'autre part, Force est de constater comme Hervé Serrieyx que la compétence technique est souvent élevée dans les premiers, et la capacité à gérer est souvent faible dans les seconds.

Au début, cette action doit veiller à séparer les managers des managés, ceci pour faciliter l'expression des uns et des autres. Ces deux groupes doivent acquérir un langage commun grâce à une pédagogie active centrée sur les savoir-faire et les savoir-être.

** 4ème phase : entraînement pratique*

Il s'agit ici de mettre en chantier une pratique des problèmes réels avec les gens auxquels ils se posent. Nous aurons donc affaire à des groupes naturels qui pourront être verticaux ou transversaux. Cette phase constitue un véritable entraînement à la résolution de problèmes de groupes en activité normale.

** 5ème phase : institution des procédures de dialogue*

Jusqu'à présent, toutes les phases sont conduites par un intervenant-animateur. Pour la mise en oeuvre de cette 5ème phase, celui-ci doit passer

le relais aux acteurs nouvellement formés. Il s'agit alors de faire traiter les problèmes tels qu'ils se posent, aux niveaux auxquels ils se posent et par tous les intéressés. La finalité est de réduire les tensions sociales et d'assurer une adhésion-cohésion des membres, l'intervenant ne jouant plus qu'un rôle de coordination entre les groupes et les décideurs.

** 6ème phase : régulation*

Elle se traduit par le retrait de l'intervenant. Le management devient responsable de sa procédure et de son évolution.

Les arguments qui prêchent en faveur d'une telle méthode ont été très bien précisés par P. Goguelin : « la méthode n'est ni uniquement une action de formation, ni une intervention psychologique visant à résoudre une difficulté relativement ponctuelle dans une organisation. Elle ne se résume pas à un outil organisationnel participatif. Sa finalité est beaucoup plus large, en ce sens qu'elle vise :

- à ce que les hommes ne soient pas dépossédés de ce qui constitue la trame de leur vie professionnelle
- à faire des hommes, à tous les niveaux, des auteurs-acteurs responsables impliqués de bout en bout dans les processus d'évolution et donc ayant un pouvoir d'évolution et donc ayant un pouvoir sur leur destin
- promouvoir le développement personnel de tous les intéressés
- à améliorer la cohésion du système social « organisation », tout en sachant que doivent demeurer certains conflits pour que soit sauvegardée une dynamique de progrès
- à réduire progressivement les dysfonctionnements pour permettre à l'organisation de se développer.

On retrouve, dans cette dernière phase, en écho, les grands axes qui figuraient dans la circulaire ROCARD de 89 :

- la rénovation des relations du travail
- la valorisation professionnelle des agents
- l'adaptation aux évolutions des métiers et des missions
- le développement des responsabilités

autant d'axes qui structuraient la politique de renouveau, autant d'effets qui structurent une méthode de modernisation de la fonction formation au service du changement et de la modernisation de l'Administration.

CONCLUSION

UNE MODERNISATION QUI MISE SUR LES RESSOURCES HUMAINES

La crise de l'Etat providence, analysée par Michel Crozier, a la lumière d'une pénurie de moyens, d'une difficulté accrue à décider et d'une contestation de la légitimité, a révélé une Administration de l'Etat inadaptée au monde nouveau qui l'entoure, et vis à vis duquel l'entreprise a engagé sa transformation. Cette Administration a des difficultés à gérer ses ressources humaines dans la nouvelle complexité des champs d'indépendance et d'interaction, ressources pourtant indispensables au développement de la qualité et de la productivité.

Son histoire est marquée par une relative déconsidération des fonctionnaires. Les problèmes classiques de la gestion des personnels ont longtemps souligné, entre autres, la quasi inexistence du système de motivation : salaire jugé faible alors qu'on demande plus de responsabilités et un exercice professionnel plus qualifié (décalage mal ressenti entre les fonctions réellement exercées et celles qui sont reconnues. D'autre part, comme le précise Jacques Chevallier (92) « les fonctionnaires ne se sont pas trouvés réellement associés aux processus de réforme administrative :

- les difficultés auxquelles se sont heurtés les CTP traduisent bien les limites du droit de regard reconnu aux agents dans la marche des services...
- la problématique de la réforme administrative privilégie, au delà des aspects quantitativistes (nombre de fonctionnaires, niveau des rémunérations), les questions de structures et de modes d'action sur lesquelles les agents sont censés avoir peu à dire...

La modernisation a longtemps été conçue soit sans les fonctionnaires, soit même contre eux, du fait du retour, à la faveur de la crise de l'Etat providence à la problématique classique du moins d'État .

La modernisation, qui a servi d'habillage aux divers projets de réforme administrative, comporte 2 axes essentiels :

- d'une part, un axe technologique : l'introduction progressive de l'informatique s'est faite au début, dans des conditions qui ont réduit son impact : aucune réflexion d'ensemble n'a été engagée sur les conditions d'utilisation de cet outil et sur ses retombées organisationnelles ; et surtout, les agents n'ont pas été réellement associés à cette introduction.

- la résurgence à partir de la fin des années 70, du discours sur l'inefficacité administrative, qui a conduit à concevoir plus clairement encore le processus de modernisation comme dirigé contre les fonctionnaires, perçus comme trop nombreux, peu performants et attachés à « leurs privilèges ».

L'accent mis sur l'exigence de productivité administrative a traduit une orientation nouvelle : l'Administration est sommée de faire un meilleur usage des moyens matériels et humains qui lui sont alloués. Les fonctionnaires sont devenus la cible de l'entreprise de modernisation : l'augmentation de la qualité et du volume du travail qu'ils fournissent est devenue un objectif prioritaire.

Tout comme l'entreprise pour sa survie et vis à vis de ses clients, les services publics se sont vus tenus de rendre des comptes et de justifier leurs actions ; « il s'agit bien de porter, dit Jacques Chevallier (1992), un regard froid et lucide sur la gestion publique, en mesurant les résultats des actions entreprises, en confrontant leur utilité sociale et leur coût et éventuellement en remettant en cause la consistance même des services ».

La prise de conscience du rôle que les agents publics pouvaient jouer a marqué une étape nouvelle dans le processus de modernisation administrative. La vision nouvelle de cette modernisation s'est alors imposée : elle ne peut être menée à bien sans l'adhésion et la participation active des agents.

« Cette vision, écrit Jacques Chevallier, résulte d'un constat : celui de l'échec des réformes imposées par voie d'autorité et sans réelle association des agents (informatique ou management). Mais elle résulte aussi de la prise de conscience du rôle des agents dans le processus d'innovation administrative.

L'accent mis sur l'innovation conduit à recentrer le problème de la modernisation administrative sur les agents qui, non seulement doivent être associés au processus pour assurer sa réussite, mais encore disposent d'un potentiel de créativité et d'inventivité que l'Administration doit s'efforcer d'exploiter.

Les grands projets de réforme conçus au sommet tendent à faire place aux initiatives multiples provenant de la base, visant à répondre aux problèmes concrets posés à l'Administration ».

La démarche qualité s'intéresse aux prestations offertes au public ; elle s'inscrit bien dans la problématique actuelle de modernisation, car elle s'appuie sur la capacité de chaque agent à réfléchir aux problèmes et difficultés constatés dans chaque service. Ainsi, qualité rime avec mobilisation des ressources humaines au sein de l'Administration. Jacques Chevallier indique « qu'il convient de miser sur l'esprit d'innovation des fonctionnaires, sur leur

inventivité, sur leur intelligence des problèmes et des situations acquises au contact de la réalité ».

La politique de renouveau du service public engagée en 1989 est restée conforme à cette orientation, en plaçant le fonctionnaire au coeur du processus de modernisation. Les agents publics sont considérés comme des acteurs à part entière des évolutions à mettre en oeuvre. Ce renouveau doit se faire « avec le soutien des personnels et de leurs organisations syndicales », mais aussi la transformation des relations de travail au moyen d'une gestion plus dynamique des personnels, du renforcement du dialogue social et de l'accompagnement d'une fonction formation qui aura intégré cette pratique du dialogue et de l'échange dans des processus d'analyse de besoins et d'évaluation de ses résultats et de ses effets.

MOBILISER PAR DES PROJETS

Ainsi, la Fonction Publique est-elle devenue à la fois le levier et le lieu privilégié de la modernisation administrative. Cette volonté d'associer les agents au processus de modernisation s'est traduite notamment dans l'élaboration des projets de services, qui leur offrent la possibilité de contribuer à une réflexion collective sur les objectifs et les missions de l'Administration dont ils font partie.

L'Administration des Affaires Sanitaires et Sociales a été traversée par un projet de modernisation.

Celui-ci avait pour but de rassembler l'ensemble des agents du Ministère, de réfléchir à tous les niveaux, aux moyens nécessaires du Service Public et à leur meilleure utilisation, de recentrer les missions, de déconcentrer les décisions, de resserrer les structures, d'afficher les objectifs, et d'évaluer les résultats.

Cette démarche s'est fondée sur l'idée que l'action du Ministère vaut autant par la motivation des agents qui la mettent en oeuvre que par la pertinence des textes qui la régissent.

L'INTÉGRATION DE LA FORMATION

Dans leurs projets, tous les Ministères ont respecté des orientations communes :

- * Finaliser
- * Évaluer
- * Responsabiliser

Et les démarches managériales intégrant la fonction formation l'ont investie d'une double mission de développement de l'individu et de l'organisation. Mais ce développement n'a été envisagé bien souvent que sous l'angle des contextes économiques et sociaux changeants.

La formation continue a été considérée, et la circulaire Rocard de 89 le précise bien, comme un instrument privilégié pour réussir la modernisation des administrations ; elle doit permettre la valorisation professionnelle des agents, l'adaptation des qualifications aux missions et aux métiers ; elle est conçue comme un investissement et s'inscrit dans des plans ; mais elle suppose, selon l'analyse de Valérie Lairre (93) « une évolution de tous les aspects de la gestion du personnel et des mentalités.

Cette évolution est complexe et demandera du temps ; il est intéressant de souligner, dans le domaine strict de la formation, un alignement de plus en plus marqué entre les dispositions applicables aux agents du secteur public et celles applicables aux salariés du secteur privé ».

LE CHANGEMENT DE LA FORMATION

La formation continue commence à s'imposer dans la Fonction Publique de l'Etat. On lui demande de résoudre des problèmes, et entre autres le problème de ceux qui ne s'intéressent pas à la formation. On lui demande de supporter une part des programmes de modernisation.

Or, les discours nouveaux peuvent masquer :

- en amont, la difficulté de l'Etat et de ses administrations à avoir une vision plus stratégique de leur développement.
- en aval, l'incapacité de l'organisation à valoriser et mobiliser ses ressources humaines.

On demande à la formation d'évaluer son impact sur l'innovation, sur l'évolution des missions, sur la productivité, la qualité, l'organisation du travail. Mais la question reste posée de savoir si le développement de la logique formation s'accompagne du développement des autres logiques du système administratif.

Ceci étant, du catalogue, on est passé au plan de formation annuel, voire pluriannuel. Quelques ministères disposent de schémas directeurs de la formation. On s'y exerce à se donner des objectifs et des indicateurs : pourcentage de la masse salariale consacré à la formation, assurer à chaque agent x jours de formation par an. Priorités et populations concernées sont mieux ciblées. On souhaite de plus en plus d'actions de formation liées à des projets d'évolution (organisationnelle, technologique, managériale) ou plus largement de modernisation.

Les entretiens réalisés, dans le cadre de ce mémoire, avec différents acteurs des services déconcentrés des Affaires Sanitaires et Sociales du Nord - Pas de Calais, ont permis de pointer quelques grandes difficultés liées à la formation, mais aussi d'évoquer des problèmes qui ne sont pas directement de formation, et qu'on entendrait bien lui faire résoudre. Jusqu'où la formation peut elle supporter une part des programmes de modernisation ?

Vouloir affirmer la fonction formation n'autorise pas à faire l'économie d'une réflexion sur la transformation des autres logiques dont Étienne Verne (93) précise qu'elles comportent aussi des insuffisances majeures dans la Fonction Publique d'État : « logique de compétitivité, logique de marketing, logique de développement et d'innovation, logique de partenariats et de réseaux externes, logique d'évolution, voire de mutation..... » les propos entendus au cours de nos entretiens, s'inscrivent pour une bonne part dans ces différents champs.

On peut rappeler la consistance d'une démarche qualité, au sein de la cohérence des nouvelles logiques de formation, dont André Tarby (94) précise qu'elles substituent « progressivement à la dictature de l'offre préfabriquée, une dynamique d'analyse de besoins traduits en objectifs opérationnalisables et contrôlables. Elles comportent la prise en compte maximale de la réalité de la demande, et surtout une volonté de contrôle de l'action de formation dans son Ingénierie, son déroulement et ses résultats ». Comme ceux-ci sont liés aux qualifications dont l'entreprise ou l'administration ont besoin, on peut se demander si les programmes de modernisation, en polarisant la formation sur l'économique et en l'intégrant dans des systèmes de gestion de ressources humaines surdéterminés par des enjeux économiques et financiers, n'abriteraient pas une part d'alibi qui aurait suggéré à André Tarby l'idée d'une paupérisation de la dynamique de l'éducation permanente : « si la formation n'a pu atteindre tous ses objectifs, c'est en raison de son absorption dans la politique de l'emploi. Il y a eu renversement des priorités emploi-formation : la formation professionnelle avait bien été conçue à l'origine comme le moyen de donner une deuxième chance à ceux qui n'avaient pas réussi leurs études. La formation professionnelle répondait donc à un objectif de promotion sociale.. Mais l'objectif initial a aujourd'hui changé ...

Le terme absorption « ... exprime la surdétermination de la formation par l'économie ; la réduction des fonctions attendues de la formation à une mission unique, une sorte de rôle « économiciste » et donc la paupérisation de la dynamique de l'éducation permanente sur le développement de tout l'individu considéré non seulement comme un salarié, ou demandeur d'emploi, mais aussi comme citoyen, comme consommateur, être social relié à un environnement socioculturel et capable d'agir sur celui-ci ».

UNE FORMATION AU SERVICE DE L'HOMME

Pour renforcer cette analyse, nous voudrions attirer l'attention sur un élément essentiel que l'approche psychosociale a mis en évidence : le milieu du travail est un milieu socialisé. Dans un ouvrage intitulé « évaluer les hommes » aux éditions liaisons - Avril 1991 - Jean Michel Fourgous écrit : « l'homme au travail n'est pas en situation d'insularité, il est lié à des multiples autres acteurs, ce qui implique une organisation tenant compte de l'aspect prioritaire des échanges dans l'entreprise, comme condition nécessaire au maintien de l'identité. L'activité de l'homme au travail ne se limite pas à un acte de production pure, mais consiste également en des échanges entre les producteurs.

Quoi qu'il en soit, l'entreprise, ou l'Administration doit donc cesser d'être un modèle polémique et devenir un modèle franchement relationnel. Il s'agit de réduire les affrontements stériles et coûteux, non en niant les conflits, mais en les gérant de la façon la plus conforme à l'intérêt commun et de l'éclosion des motivations.

La motivation des salariés dépend de 2 grandes séries de facteurs.

D'abord tout ce qui tourne autour de la reconnaissance de l'individualité de chacun, de son « économie psychique », de la prise en compte de son équilibre personnel. Ensuite, tout ce qui s'ordonne autour de la notion de projet, de sens. Un homme qui a un projet avec son entreprise est un homme qui va bien, un homme qui n'a pas de projet avec son entreprise est un homme qui va mal. Pour répondre à ce double problème de développement personnel et de projet, deux voies d'action sont possibles :

→ adopter des formes de management, des attitudes, qui permettent à chacun d'exprimer son potentiel, et qui cherchent à le valoriser et le développer. On pense bien sûr ici à tout ce qui est management participatif, Direction par objectif, écoute, formation, travail en petites équipes, etc.

→ permettre à l'individu d'établir une harmonie entre ce qu'il est et son entreprise. Ce qui signifie l'aider à définir son projet d'une part, et d'autre part, le tenir au courant de celui de l'entreprise. On touche ici aux notions de développement personnel, de communication interne, de synergies entre les différents groupes de l'entreprise, entre les différents services de l'administration ».

Les cadres et la formation auront un rôle important à jouer dans cette perspective. Moderniser l'Administration, en modernisant la formation, c'est transformer le rapport des hommes à l'organisation. Former les hommes a pour but de les valoriser. Or, l'un des moyens de les valoriser consiste à mettre l'organisation au service des hommes et non l'inverse.

UNE NOUVELLE ORGANISATION DE LA FORMATION

Le responsable de formation se voit aujourd'hui contraint de renouveler l'organisation de sa fonction. Il s'agit bel et bien de procéder à un changement de ses pratiques professionnelles, depuis le mode d'élaboration de la politique de formation, jusqu'à la définition des choix pédagogiques en passant par la construction des contenus et leurs implications sur le métier de formateur. Les pratiques nouvelles vont devoir intégrer une mobilisation accrue d'instances de concertation (comités techniques paritaires, groupes de suivi d'accords formation, encadrants, comités de pilotage...).

On pourra imaginer une démarche progressive, dans le cadre de la méthode préconisée par P. Goguelin (1989) en 4 étapes :

- ♦ le stade de la connaissance à l'idée, en mobilisant les cadres, en percevant les problèmes, et en analysant les dysfonctionnements. Cette 1^{ère} étape pourra se concrétiser par des actions portant directement sur les conditions de travail, l'information générale, l'apprentissage des méthodes de communication, des actions de sensibilisation à des concepts et des méthodes nouvelles, et des formations à la culture.

- ♦ le stade de l'idée à la décision, où l'on affronte les contraintes psychologiques et rationnelles, en associant les cadres à la mise au point des projets, et en les utilisant comme formateurs internes. Les actions dans ce domaine seront principalement des formations méthodologiques.

- ♦ le stade de la décision à l'action, où la confrontation au réel nous rappellera que celui-ci est plus rebelle que le conceptuel ou l'expérimental. Il s'agira d'engager des formations-actions, un entraînement au travail en équipe et des formations à la gestion des ressources humaines.

- ♦ le stade de l'action à la réflexion, au cours duquel on rapprochera la réalité des objectifs initiaux. Ce rapprochement s'opérera par des formations à l'évaluation, du perfectionnement à la conduite de projets, et l'analyse des organisations en réseaux.

ENTREPRISE NOUVELLE - MÉTIERS NOUVEAUX

Dans son « journal de crise » paru en 1990, Jean Boissonnat écrivait « l'entreprise a changé le monde, le monde a changé les hommes. Les hommes demandent donc une entreprise nouvelle où l'on vivra différemment, où l'on sera commandé autrement.... ».

Aujourd'hui, dans l'entreprise comme dans l'administration, le constat est bien établi : ce que veulent les hommes, parmi bien d'autres choses : comprendre le sens de leur travail, disposer d'une information aussi large que possible sur le projet que mène l'Administration et les résultats qu'elle obtient ; des structures dynamiques et non plus exclusivement hiérarchiques,

qui permettent à chacun , dans son cadre établi, de trouver l'espace de liberté dont il a besoin ; une responsabilité individuelle basée sur l'estime réciproque ; des rapports professionnels différents ; réussir avec les autres.

De plus, dans le contexte évolutif de notre fin de siècle, certains s'accordent à parier que vont surgir dans les années à venir des métiers nouveaux : facilitateurs de management participatif, chefs de projets, analystes de situation, audits de qualité, consultants internes, administrateurs européens...

LE RESPONSABLE DE FORMATION

Le responsable de formation tient donc en main un levier potentiel de la modernisation. Il est nécessaire pour lui de savoir l'utiliser. Le monde change; l'environnement a changé. L'Etat n'est ni étranger ni insensible à cette transformation. Il lui faut changer son Administration et parmi les stratégies adoptées, il a investi la fonction formation d'une responsabilité de changement.

Pour faire face au monde qui s'annonce, l'Administration de demain sera nécessairement une administration intelligente. Elle devra mobiliser beaucoup plus de matière grise, accepter le pluralisme et encourager la diversité des initiatives individuelles. Elle fondera son succès sur le développement personnel de chacun de ses fonctionnaires. Cela suppose de profonds changements dans les structures comme dans les comportements. L'Administration intelligente, tout comme l'entreprise, n'en déplaît aux tenants de la culture de service public, saura travailler en réseau selon le principe du partenariat. Elle exigera de tous ceux qui l'animent, non seulement des compétences mais un engagement dans un processus collectif et créatif qui remettra en cause tant le modèle hiérarchique que les concepts à travers lesquels nous nous représentons l'organisation traditionnelle.

Le champ de compétence d'un responsable de formation s'est transformé pour faire face à la complexité, la dimension collective du travail organisé, pour répondre à l'exigence d'adaptabilité à des situations interagissantes, d'expertise, et de maîtrise des synergies entre les acteurs.

Tout le contenu de notre hypothèse se retrouve dans ce champ de compétence. Et c'est ce que ce mémoire a tenté de comprendre. Nous ajouterons que le changement ne peut s'opérer qu'avec, par, et pour les autres, et c'est en cohérence avec cette démarche, complexe et participative, que ce mémoire a été élaboré.

ANNEXES

ANNEXE 1

LA DIRECTION RÉGIONALE DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE LILLE

Il s'agit d'un service déconcentré du Ministère des Affaires Sociales, de la Solidarité et de la Ville. C'est donc un service extérieur de l'Etat, chargé de mettre en oeuvre, sous l'autorité du Préfet de Région, la politique sanitaire et sociale définie par le Ministre et le Gouvernement auquel il appartient.

Les grandes orientations visent principalement :

- au renforcement de la solidarité (lutte contre l'exclusion socio-économique, prise en charge de la dépendance et du handicap, intégration des étrangers, développement social...)
- à l'amélioration de la santé publique (connaissance de l'état de santé des populations, évaluation médicale, développement de la prévention, réforme hospitalière, amélioration de l'efficacité du système de soins.....)
- à une solide gestion de la protection sociale (maîtrise des dépenses, qualité du service...)
- à la construction européenne (développement de la protection sociale, des industries de santé, ouverture du marché unique aux professions sanitaires et sociales...)
- à la modernisation et à la mobilisation de l'administration (projet d'administration, requalification, gestion des ressources humaines, modernisation des structures, amélioration des conditions de travail et des prestations sociales, communication interne et externe...)

L'administration des Affaires Sanitaires et Sociales est d'abord considérée par les autorités ministérielles comme celle des solidarités quotidiennes. Les femmes et les hommes de la solidarité et de la santé publique ont en main une partie du destin de notre société. Les DRASS participent donc de ce projet ; leurs missions, fixées par un décret du 14 Mars 1986 s'exercent notamment en matière :

- de planification et programmation des actions, des équipements et investissements des établissements et services sanitaires et sociaux dont le financement est assuré soit par l'Etat, soit par les organismes de sécurité sociale ou avec leur concours.

- de contrôle de gestion des établissements et services, d'évaluation des besoins de la population ainsi que du meilleur emploi des ressources affectées aux dépenses sanitaires et sociales.

- d'application des législations de sécurité sociale et du contrôle des organismes de sécurité sociale.

La DRASS du Nord - Pas de Calais emploie environ 200 agents dont 75 % sont des femmes (le temps partiel concerne 1/4 de l'effectif total).

La DRASS Nord - Pas de Calais se caractérise donc par une forte proportion de personnel féminin, d'abord dans les catégories C-D (91) ensuite dans la catégorie B (28). En revanche, le nombre d'agents masculins de catégorie A reprend légèrement l'avantage.

Seconde caractéristique : une proportion relativement élevée d'agents d'encadrement, relevant de ladite catégorie A, due probablement à l'importance des missions d'études, d'analyse et de conception confiées au niveau régional de l'administration des Affaires Sanitaires et Sociales.

3ème caractéristique : une moyenne d'âge de 39 ans, sur laquelle influe la relative jeunesse du personnel féminin.

Correspondant à ses missions, l'ossature générale de la DRASS est constituée de trois grands services :

- * un secrétariat général
- * planification et contrôle de gestion
- * législation sociale

auxquels s'ajoutent 2 inspections techniques :

- * l'Inspection Régionale de la Santé
- * l'Inspection Régionale de la Pharmacie

et divers collaborateurs techniques spécialisés (conseillère technique en travail social, ingénieur régional de l'équipement, statisticien, chargé de mission à la protection sanitaire des populations civiles, responsable informatique et organisation....)

Ces services recouvrent 19 cellules de travail dont la taille varie en fonction de l'effectif et des tâches de gestion qui leur sont confiées.

ANNEXE 2

GRILLE D'ENTRETIEN DIRECTEURS

FONCTION, RÔLE DE LA FORMATION

Comment intégrer les agents dans l'organisation
Faire face aux changements, lesquels, comment
Faciliter l'échange, le dialogue
Faire participer ; et ceux qui ne veulent pas ?
Répondre à des besoins ; lesquels, exprimés par qui et comment ?
Valoriser des agents, des compétences ?
Facteur de développement personnel et professionnel

PROJETS ET OBJECTIFS PRIORITAIRES QUI POURRAIENT AVOIR UNE INCIDENCE SUR LA FONCTION FORMATION

Qui doit fixer les objectifs, et selon quelles modalités
Quelle conception de la logique de projet
Que devrait être un projet, élaboré par qui (supérieur hiérarchique, démarche collective...?)
Le projet : opérationnalisation d'un objectif, élaboration et mise en oeuvre fine de l'action par unité de travail....?
Comment faire pour opérationnaliser des objectifs, les rendre concrets, qui doit le faire, quel est l'échelon hiérarchique le plus pertinent ?
Comment les agents peuvent-ils et doivent-ils percevoir objectifs et projets ?
Une unité de travail peut-elle décider, proposer un projet ?
Peut-on imaginer que la formation ait pour fonction de compenser l'absence de projet ?

COMMENT LA FORMATION POURRAIT-ELLE SERVIR LES PROJETS ?

Que doit-on attendre de la formation et comment doit-on la mobiliser

(comment chaque échelon peut-il associer la dimension formation pour mener à bien les projets ?)

- au niveau de la direction
- au niveau du service formation
- au niveau de la hiérarchie
- au niveau des encadrants

(donner du sens à l'action, inciter à s'impliquer, aide méthodologique pour l'action, regard neutre et extérieur sur les situations de travail pour les analyser, aide à la communication transversale...?)

ANNEXE 3

GRILLE D'ENTRETIEN - RESPONSABLES SYNDICAUX

FONCTION ET RÔLE DE LA FORMATION

- comment intégrer les agents dans l'organisation
- faire face aux changements, lesquels, comment ?
- faciliter l'échange, le dialogue
- faire participer ; et ceux qui ne veulent pas ?
- répondre à des besoins ; lesquels, exprimés par qui et comment
- valoriser des agents, des compétences
- facteur de développement personnel et professionnel

COMMENT LA FORMATION PEUT-ELLE SERVIR LES PROJETS - OBJECTIFS PRIORITAIRES QUI POURRAIENT AVOIR UNE INCIDENCE SUR LES INTÉRÊTS PERSONNELS ET PROFESSIONNELS DES AGENTS ?

- comment la formation peut-elle prendre en compte les intérêts en présence :
- personnels
- professionnels
- de qualité du service et de mission à remplir
- ces intérêts s'inscrivent-ils dans des logiques contradictoires
- que peut faire la formation dans l'environnement de travail actuel
- que pourrait faire la formation dans des situations professionnelles soit individuelles, soit d'unités de travail sans réel projet identité

COMMENT CONCEVEZ-VOUS LE RÔLE DES SYNDICATS DANS LA FONCTION FORMATION ?

- quelles sont les insuffisances actuelles du système de formation
- en terme de moyens, de qualité...
- que pensez-vous des procédures actuelles de concertation dans la formation
- comment peut-on hiérarchiser les demandes de formation
- qu'est-ce qui apparaît le plus important ou le plus urgent à faire en matière de formation
- communication, préparations aux concours...

ANNEXE 4

QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX CADRES DE LA DRASS AYANT PARTICIPE AUX RÉUNIONS D'ÉCHANGES

Vous avez bien voulu participer à l'une des 3 réunions d'échange relatives à la mise en oeuvre d'une nouvelle méthode d'analyse des besoins de formation dans le cadre de l'élaboration du Plan de Formation 1994 et je vous en remercie.

Vous avez pu réfléchir à la fois aux enjeux et à l'impact que pouvait avoir cette nouvelle démarche dans le fonctionnement des services.

Pour m'aider dans la poursuite de cette démarche, je vous serais reconnaissant de bien vouloir répondre aux questions suivantes et me retourner ce document avant le 31 Mai.

Sachez que je reste à votre entière disposition pour vous rencontrer et étudier avec vous les modalités de toute action nouvelle qui pourrait s'intégrer dans la logique du Plan de Formation dont je vous ai présenté les caractéristiques.

Question 1 : Estimez-vous que cette nouvelle démarche est de nature à favoriser le développement et l'efficacité de votre secteur professionnel de responsabilité ?

Question 2 : Précisez en quoi ?

Question 3 : Souhaitez-vous participer à l'élaboration du Plan de Formation 1994 ?

Question 4 : Si oui, selon quelles modalités ou à quelles conditions ?

Question 5 : Qu'attendez-vous de la CEREFOC ?

SOURCES DOCUMENTAIRES

- Circulaire du 23 Février 89 relative au renouveau du service public, *Journal Officiel* du 24 Février 89.
- Accord - Cadre Formation dans la Fonction Publique - 29.06.89.
- Accord Formation - Ministère des Affaires Sociales - 10.07.90.
- Accord Cadre sur Formation Continue dans la Fonction Publique de l'Etat - 10.07.92.
- Données Quantitatives Ministère Affaires Sociales - Octobre 93.
- Accord Formation Ministère Affaires Sociales - 22 Décembre 93.
- Actualité de la Formation Permanente Agents de l'Etat en Formation, *Centre INFO*, n° 127 - Novembre 93.
- Métallurgie - Formation Professionnelle, *Liaisons sociales*, n° 6828 - 19 Avril 93.
- Sidérurgie - Conduite de l'activité professionnelle A.CAP 2000, *Liaisons sociales*, n° 6506 - 11 Mars 91.
- Régie RENAULT - Accord à Vivre, *Liaisons sociales*, n° 6327 - 15 Janvier 90.
- Proposition de loi n° 811 - Assemblée Nationale - 27 Décembre 93.
- Actualisation des données quantitatives 1992, Politique de la Formation - Schéma d'orientation à moyen terme (91-93), Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville.

BIBLIOGRAPHIE

- BAROUCH. G., CHAVAS. H. (1993), *Où va la modernisation ? dix années de modernisation de l'Administration de l'Etat en France*, l'Harmattan.
- BEC. J., GRANIER. F., SINGERY. J. (1993), *Le consultant et le changement dans la Fonction Publique - Dynamiques d'entreprises* - l'Harmattan.
- CAUDEN. J. (1989), *Gestion des Ressources Humaines*, Berger Levrault - Gestion Publique.
- CHARLES. G., DEYRIEUX. A. (1992), *La Formation dans l'entreprise*, Guide Pratique - Encyclopédie Delmas.
- CHARLON. E. (1992), « Transmettre des savoirs : une nouvelle compétence des collectifs de travail construite avec l'encadrement », *Revue Éducation Permanente*, n° 112.
- CHEVALLIER. J. (1992), *Les Fonctionnaires et la modernisation administrative - Former sur l'innovation dans les services publics*.
- CROZIER. M., FRIEDBERG. E. (1977), *L'acteur et le système*, Éditions du Seuil.
- CROZIER. M. (1989), *L'entreprise à l'écoute*, Inter éditions.
- CROZIER. M. (1991), « Le changement dans les organisations », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 59.
- CROZIER. P., PETITBON. F. (1993), *Fonctionnaires au quotidien*, Édition d'organisation.
- DEMAILLY. L., HAVEZ. B. (1990), *Le travail administratif - vécu quotidien et images du changement* - LASTREE (laboratoire de sociologie du travail, de l'éducation et de l'emploi - UER Sciences Économiques et Sociales - Lille.
- GOGUELIN. P. (1989), *Le management psychologique des organisations*, Tome 1 - « Synergie ou conflit »; Tome 2 - « La pratique du management psychologique », Édition ESF.

- LAIRRE. V. (1993), « Le Droit à la Formation Continue dans la Fonction Publique d'État », *Actualités de la Formation permanente*, n° 127 (Centre INFFO).
- LE BOTERF. G. (1990), *L'ingénierie et l'évaluation de la Formation*, Édition d'Organisation.
- MATTEI Marie Ange (1992), *Les accords Formation dans la Fonction Publique d'État* - Publications de la Sorbonne, Centre d'Éducation Permanente de l'Université de PARIS 1.
- MEBARKI. M., VANEECLOO. N. (1993), « L'investissement formation est-il un investissement ? », *cahiers du LERASS - Sciences de la société*, n° 28.
- MEIGNANT. A. (1991), *Manager la Formation*, Éditions Liaisons.
- MICHEL. S. (1989), *Peut-on gérer les motivations ?*, Gestion PUF.
- MICHEL. S. (1992), « Motivation à la Formation », *Entreprise et Formation*, n° 58.
- MORIN. P. (1989), *Le développement des organisations et la gestion des ressources humaines*, Dunod Entreprise.
- MULLER P. (1992), *L'Administration Française est-elle en crise ?*, Édition L'Harmattan.
- NIOCHE JP. (1993), *Management public = à la recherche de nouvelles régulations*, Revue française de gestion.
- ORGOGOZO I. (1993), « Qualité, service public et démocratie », *Revue Management et qualité*, n° 40.
- SERIEYX H. (1989), *Le Zéro Mépris*, Inter éditions.
- TARBY A. (1994), « Complexité juridique et Droit de la Formation, Approche critique », *Actualité de la Formation Permanente*, n° 129, Centre INFFO.
- VIERNE E. (1993) « Quelles évolutions pour la formation professionnelle continue », *Actualité de la Formation Permanente* n° 127, Centre INFFO.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	3
INTRODUCTION.....	9
La Drass du Nord - Pas de Calais	11
Méthodologie.....	21
1ère PARTIE	25
MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION ET MODERNISATION DE L'ENTREPRISE	27
Particularité de la mission de l'Administration.....	27
Efficacité dans l'Administration et dans l'entreprise	28
Caractère singulier de la modernisation publique	29
La nécessaire réduction des dépenses	30
Caractéristiques du corpus et grille de lecture	31
Gestion prévisionnelle des emplois.....	32
- Dans l'Administration :	32
- Dans l'entreprise :	34
Productivité.....	36
- Dans l'Administration :	36
- Dans l'entreprise :	38
Qualité	40
- Dans l'Administration	40
- Dans l'entreprise	41
ANALYSE DES STATISTIQUES DE GESTION DU DISPOSITIF DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET ANALYSE QUALITATIVE D'UNE CELLULE DE FORMATION AU REGARD DES ORIENTATIONS DE L'ACCORD FORMATION DU 10 JUILLET 1990	45
Conception de la formation.....	45
Objectifs de la formation	46
Les moyens	46
Comment le Ministère des Affaires Sociales retraduit-il dans le texte de son propre accord, les orientations retenues ?.....	48
L'analyse des données statistiques	50
L'effort global de formation 1992.....	50
L'effort de formation selon les axes prioritaires de la politique de Formation.....	52

L'effort de formation selon les objectifs ministériels	52
Évolution de la formation sur les 3 années	54
2ème PARTIE.....	59
FORMATION ET CHANGEMENT	61
Les différents sens de la formation	62
Formation et changement	64
Augmentation de la complexité	65
Ajustement aux finalités en mouvement	68
Formation et métiers	69
Formation et carrières	72
Formation et intelligence de l'action	74
Formation et valorisation des individus	79
La gestion de la formation	84
ORGANISATION - CHANGEMENT ET FORMATION.....	89
Une approche du contexte professionnel	89
Les limites de la mobilisation	89
Le décalage entre les discours et la réalité perçue :	90
Le frein d'une certaine organisation hiérarchisée	91
Une notion d'équipe trop lointaine	93
La nécessaire communication	93
Le rapport des agents à l'organisation administrative	95
CONCLUSION (2e partie)	99
3ème PARTIE.....	103
CHANGER L'ADMINISTRATION ET/OU CHANGER LA FORMATION	105
A. Conduire le changement.....	106
Projet collectif.....	106
Conduite de projet par l'association de la hiérarchie.....	107
Les changements déjà observés	111
B. Formation et changement	111
Une réorganisation qui s'inscrit dans la durée	113
Formation au management	113
La composante comportementale et la composante théorique	114
Comment mobiliser les cadres	114
C. Conduire la formation	116
Partenaires hiérarchiques	117
Communiquer pour analyser les besoins.....	120
Méthode pour une dynamique interne du renouveau	121
* 1ère phase : diagnostic séquentiel	121

* 2ème phase : recherche du consensus	121
* 3ème phase : processus de sensibilisation.....	122
* 4ème phase : entraînement pratique	122
* 5ème phase : institution des procédures de dialogue.....	122
* 6ème phase : régulation.....	123
CONCLUSION.....	125
Une modernisation qui mise sur les Ressources Humaines.....	125
Mobiliser par des projets	127
L'intégration de la formation.....	127
Le changement de la formation.....	128
Une formation au service de l'homme.....	130
Une nouvelle organisation de la formation	131
Entreprise nouvelle - Métiers nouveaux.....	131
Le Responsable de Formation.....	132
ANNEXES.....	133
ANNEXE 1	135
ANNEXE 2.....	137
ANNEXE 3	139
ANNEXE 4.....	141
SOURCES DOCUMENTAIRES	143
BIBLIOGRAPHIE.....	145
TABLE DES MATIÈRES	147

BON DE COMMANDE
à renvoyer à
CAHIERS D'ÉTUDES DU C.U.E.E.P.
9/11, rue Angellier - 59046 Lille Cedex
Tél. : 20.58.11.53 - Fax 20.58.11.10

Nos.		F.F.	Nbre d'ex.
1.	L'éducation populaire en Grèce. Essai d'évaluation, janvier 1984	75	<input type="checkbox"/>
2.	Un programme de développement local intégré dans le Bassin Minier du Pas-de-Calais, juin 1984	75	<input type="checkbox"/>
3.	La qualification sociale, un nouveau besoin de formation ? juin 1985	épuisé	
4.	Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociales des jeunes : Une idée neuve ? Un dispositif des années 80 ? octobre 1985	75	<input type="checkbox"/>
5.	Les pratiques de formation et les acquis professionnels en licence de sciences de l'éducation, décembre 1985	75	<input type="checkbox"/>
6.	Bilan et perspectives de dix années d'utilisation de l'informatique pédagogique au CUEEP, janvier 1986	75	<input type="checkbox"/>
7.	Lecture et outil informatique : enjeux pédagogiques, décembre 1986	75	<input type="checkbox"/>
8.	Espaces de paroles, espace de choix ? De la communication en collège, sept. 1987	75	<input type="checkbox"/>
9.	Recherche-action : Méthodes et stratégies, décembre 1987	75	<input type="checkbox"/>
10.	Droit : discours et pratiques des formateurs, avril 1988	75	<input type="checkbox"/>
11.	Un essai d'évaluation formative, mai 1988	75	<input type="checkbox"/>
12.	A propos d'un outil informatique ouvert : Nanobureautique, mai 1989	75	<input type="checkbox"/>
13.	Les publics du DUFA de Lille. 1974-1987, septembre 1989	75	<input type="checkbox"/>
14.	Les maux pour le dire. Des mots pour l'écrire, décembre 1989	75	<input type="checkbox"/>
15.	Six stages de préparation à l'emploi renforcé dans l'agglomération lilloise, fév. 1990	75	<input type="checkbox"/>
16.	L'Action Collective de Formation de Sallaumines, février 1990	75	<input type="checkbox"/>
17.	Psychosociologie : crise ou renouveau ?, mai 1990	75	<input type="checkbox"/>
n° spéc.	Actes du Colloque : "Les formateurs d'adultes et leurs qualifications : Réponse des universités", Lille, 29-30 novembre, 1er décembre 1989	épuisé	
18.	L'engagement de développement de la formation dans l'industrie textile et de l'habillement du Nord-Pas-de-Calais, février 1991	75	<input type="checkbox"/>
19.	20 ans de formation d'adultes : l'ACF de Sallaumines Noyelles-sous-Lens	75	<input type="checkbox"/>
20.	Entreprise et représentation de l'illettrisme, juin 1992	75	<input type="checkbox"/>
21.	Canal 6, Rapport d'évaluation, décembre 1992	75	<input type="checkbox"/>
22.	Une pratique d'enseignement ouvert : l'ESEU, mars 1993	75	<input type="checkbox"/>
23.	Les formateurs d'adultes dans la division sociale du travail, octobre 1993	75	<input type="checkbox"/>
24.	Ça y est, je sais lire !, décembre 1993	75	<input type="checkbox"/>
25.	Recherches-Actions : méthodes et pratiques de formation - Tome 1, juin 1994	75	<input type="checkbox"/>
26.	Recherches-Actions : méthodes et pratiques de formation - Tome 2, nov. 1994	75	<input type="checkbox"/>
27.	Formation en entreprise sur l'entreprise, novembre 1994	75	<input type="checkbox"/>
28.	Actes de l'Université d'Été - « Formations Ouvertes Multiressources », fév. 1995	75	<input type="checkbox"/>
29.	Formations ouvertes multiressources. Eléments bibliographiques	75	<input type="checkbox"/>
30.	La transformation des logiques de formation dans le service public, une étude de cas, juin 1995	75	<input type="checkbox"/>

Veuillez préciser :

⇒ votre nom et adresse complète

⇒ le numéro à partir duquel vous souhaitez voir prendre cours votre abonnement.

Veuillez joindre à votre commande, un chèque libellé au nom du C.U.E.E.P.

Pour toute commande groupée d'au moins six exemplaires, le tarif réduit s'applique (55F l'exemplaire, TVA incluse)

C.U.E.E.P. : Centre Université. Economie d'Education Permanente

U.S.T.L. : Université des Sciences et Technologies de Lille

Une étude du laboratoire de recherche Trigone : Formation, technologies nouvelles et développement.

Toute correspondance est à envoyer aux : CAHIERS D'ÉTUDES DU CUEEP.

9/11 rue Angellier - 59046 LILLE CEDEX

Tél. : 20 58 11 53. - Fax : 20.58.11.10