

Yves Emery • Samuel Budde • Martine Chuard Delaly

Stratégies des acteurs face à la formation continue dans les services publics: analyse de l'impact des nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines et d'encadrement

NFPNR 43

Nationales Forschungsprogramm **Bildung und Beschäftigung**
Programme national de recherche **Education et emploi**
National Research Programme **Education and occupation**

Synthesis

1

Impressum

Bern / Aarau, 2003

Herausgeber

Leitungsgruppe des NFP 43 in Zusammenarbeit mit dem
Forum Bildung und Beschäftigung und der
Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF)

Editeurs

Direction du programme PNR 43 en collaboration avec le
Forum Formation et emploi et le
Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE)

© Schweizerischer Nationalfonds / Fonds national suisse

ISBN 3-908117-65-8

Redaktion / Rédaction: Walter Bauhofer, Franz Horváth, Catherine Nicaud Siervo

Übersetzung / Traduction: Carine von Fellenberg

Layout / Mise en page: liberA, Basel

Satz / Composition: SKBF / CSRE

Druck / Imprimerie: Albdruk, Aarau

Sekretariat und Bestellungen / Secrétariat et commandes

Schweizerischer Nationalfonds / Fonds national suisse

Dr. Christian Mottas

Wildhainweg 20

CH-3001 Bern

cmottas@snf.ch

Download via Internet

<http://www.nfp43.unibe.ch>

Forum Bildung und Beschäftigung / Forum Formation et emploi

Prof. Dr. Karl Weber / Franz Horváth

Universität Bern, Koordinationsstelle für Weiterbildung

Falkenplatz 16

CH-3012 Bern

franz.horvath@kwb.unibe.ch

SKBF / CSRE

Entfelderstrasse 61

CH-5000 Aarau

Yves Emery • Samuel Budde • Martine Chuard Delaly

Stratégies des acteurs face à la formation continue dans les services publics: analyse de l'impact des nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines et d'encadrement

Table des matières

	Résumé	7
	Zusammenfassung	10
1	Objectifs, hypothèse principale de recherche et cadre d'analyse retenu	13
2	Design de la recherche, méthodologie	16
3	Principaux résultats	19
4	Principales conclusions, perspectives de recherche et recommandations	33
5	Valorisation	40
6	Contact	40

Résumé

La recherche vise à décrire et expliquer les comportements de formation continue des cadres des services publics dans un contexte générateur de tensions: le nouveau management des performances. *

L'étude répond aux questions suivantes:

- ces nouvelles pratiques de management internes ont-elles une réelle influence sur les comportements *actifs* de formation continue?
- quels sont les véritables freins et moteurs de la formation continue?

L'analyse est quantitative et qualitative, elle détermine l'impact du management des performances (ci-après MP), soulève les problèmes les plus patents et esquisse des solutions.

Etat des lieux

D'une part, on constate des écarts très importants entre les cadres. Un tiers des personnes n'a jamais participé activement à une formation continue (ci-après FC) et la majorité des employés d'une organisation ignorent le plus souvent quelle est sa politique en matière de FC, quelles sont les conditions d'accès, le budget, etc., surtout pour les cadres de premier niveau.

L'offre de FC devient ciblée, réservée aux cadres et se focalise sur les aspects techniques du travail. Elle se transforme en un outil aux mains de la direction qui voit son rôle de manager consolidé.

* L'étude concerne des ingénieurs ETS, des cadres avec un CFC commercial ou un CFC Arts et Métiers et se concentre sur la participation active (intentionnelle et non-obligatoire) des employés à une activité de formation continue en tenant compte des niveaux plus ou moins intensifs de management des performances en vigueur dans l'entreprise (management des performances collectives et individuelles, management des performances individuelles, pas de management des performances).

D'autre part, même si le discours général plaide pour une FC renforcée, dans la pratique par contre, seule la FC dont l'utilité est immédiate se voit légitimée et facilitée (financièrement et en temps). Pour des raisons de rendement, toute la planification est faite à court terme. Ce management dans l'urgence laisse peu de place à l'élaboration d'une véritable stratégie de FC. Finalement, la valorisation de la formation continue reste faible après coup.

Impact des nouvelles pratiques de gestion des performances

On n'observe aucune relation directe (ni qualitativement ni quantitativement) entre l'intensité du MP et la pression liée à la réalisation des objectifs fixés. La pression communément ressentie a des origines diverses et plutôt externes que directement liées au degré de MP en vigueur dans l'entreprise.

D'autre part si la gestion intensive des performances introduit une FC obligatoire, par contre elle n'a aucune influence sur la FC *active* (intentionnelle et non-obligatoire) qui concerne les 2/3 des heures de FC. En bref: plus le management est axé sur les performances, plus la FC est imposée.

C'est en fait le niveau de formation qui influence le plus l'engagement des individus dans des activités de formation continue. Les personnes qui accordent de l'importance aux échanges de savoirs et à l'accès à l'information et qui sont disposées à remettre en question les valeurs sociales, politiques et religieuses s'engagent plus volontairement dans la FC.

Freins principaux

Dans une période où le service public doit être efficient, les FC actives et à long terme n'ont pas bonne presse. Le sentiment d'urgence et de difficulté à gérer son temps est dominant (indépendamment de l'intensité du MP). Les directions ne disposent pas des outils nécessaires à un véritable management des connaissances, elles ne peuvent pas tirer pleinement profit des actions de FC.

La FC demande un sacrifice en temps et en énergie et n'est que peu valorisée par la suite.

Réponses et recommandations

Les services du personnel et de la formation doivent élaborer une politique claire et définir les tâches de la hiérarchie de proximité en matière de FC. Sachant que c'est le capital de savoir qui fait la richesse de l'organisation, ils doivent connaître et gérer ce capital en faisant circuler les savoirs et en s'inspirant des modes traditionnels de transmission des connaissances (compagnonnage). Il faut aussi favoriser le développement des compétences collectives et élaborer un contrôle de la FC adapté aux services publics.

Les conditions du succès sont: une vision à plus long terme, une approche anticipatrice, une reconnaissance et un encouragement de la FC. Il s'agit d'évaluer le potentiel global de FC et d'imaginer des modes allant au-delà du carnet de formation pour la valoriser. Il est essentiel d'identifier les projets qui concilient impératifs de production et acquisition de nouvelles compétences qui font l'employabilité. En conclusion, il faut arriver à «produire tout en qualifiant» et non se contenter de «qualifier pour produire».

Zusammenfassung

Das hier vorgestellte Projekt thematisiert das Weiterbildungsverhalten der Kader im öffentlichen Dienst. Den spannungsreichen Hintergrund dazu bildet die Einführung neuer leistungsorientierter Managementpraktiken. *

Die Studie beantwortet folgende Fragen:

- Haben diese neuen Managementpraktiken einen realen Einfluss auf das *aktive* Weiterbildungsverhalten?
- Welches sind die effektiven Hemm- oder Förderungsfaktoren im Bereich der Weiterbildung?

Die Analyse enthält quantitative und qualitative Elemente: Sie ermittelt den Einfluss des leistungsorientierten Managements, sie wirft offenkundige Fragen auf und skizziert Lösungsansätze.

Stand der Dinge

Zwischen den Kadern zeigen sich grosse Unterschiede. Ein Drittel von ihnen hat nie aktiv an einer Weiterbildung teilgenommen. Die meisten Angestellten einer Organisation kennen weder die Firmenpolitik in Sachen Weiterbildung noch die Zulassungsbedingungen oder das Budget dafür; dies gilt vor allem für das untere Kader. Das Weiterbildungsangebot richtet sich vor allem an das Kader und konzentriert sich auf die technischen Aspekte der Arbeit. Es bildet ein Werkzeug in der Hand der Geschäftsleitung, mit dem sie ihre Führungsrolle unterstreicht.

* Die Studie betrifft HTL-Ingenieure, Kaderleute mit einem kaufmännischen oder gewerblichen Lehrabschluss und konzentriert sich auf die aktive (freiwillige und nicht obligatorische) Teilnahme der Angestellten an einer Weiterbildung, wobei sie dem Intensitätsgrad des leistungsorientierten Managements eines Unternehmens (Management der kollektiven und individuellen Leistungen, Management der individuellen Leistungen, kein leistungsorientiertes Management) Rechnung trägt.

Generell wird zwar für mehr Weiterbildung plädiert, doch ideelle, finanzielle oder Unterstützung durch Zeitgutschriften erhalten allein jene, deren Weiterbildung unmittelbar einen Nutzen erbringt. Aus Ertragsgründen erfolgt die ganze Planung kurzfristig: Für eine wirkliche Weiterbildungsstrategie lässt der Zeitdruck wenig Spielraum.

Die Aufwertung der Weiterbildung durch das New Public Management fällt deshalb schwach aus.

Einfluss der neuen Praktiken des leistungsorientierten Managements

Eine direkte Beziehung zwischen der Leistungsorientierung des Managements und dem Druck zur Umsetzung der daraus abgeleiteten Zielvereinbarungen lässt sich nicht nachweisen. Die Kader im öffentlichen Dienst spüren vielmehr einen allgemeinen Druck, der verschiedene, externe Ursachen hat, die nicht unmittelbar mit der Leistungsorientierung des Managements verbunden sind.

Wenn das leistungsorientierte Management eine obligatorische Weiterbildung einführt, hat dies keinen Einfluss auf die (freiwillige, nicht obligatorische) *aktive* Weiterbildung, auf die zwei Drittel der Weiterbildungsstunden fallen. Je stärker das Management auf Leistung ausgerichtet ist, desto obligatorischer wird der Charakter der Weiterbildung. Wieviel die Individuen in die Weiterbildung investieren, hängt hauptsächlich von ihrem Bildungsniveau ab. Wer dem Austausch von Wissen und dem Informationszugang Gewicht beimisst und soziale, politische und religiöse Wertvorstellungen gerne in Frage stellt, bildet sich bewusster weiter.

Wichtigste Hemmfaktoren

In einer Zeit, in der die öffentlichen Dienste effizient sein müssen, haben aktive und langfristig orientierte Weiterbildungen keine gute Presse. Es dominieren der Zeitdruck und die Schwierigkeit, die eigene Zeit in den Griff zu bekommen (unabhängig von der Intensität der Leistungsorientierung des Managements).

Da die Amtsleitungen nicht über die nötigen Instrumente für ein wirkliches Wissensmanagement verfügen, können die verschiedenen Initiativen zur Weiterbildung nicht zur Geltung kommen. Weiterbildung erfordert Opfer an Zeit und Energie, aber vom Gelernten wird nur wenig umgesetzt.

Antworten und Empfehlungen

Die Personalabteilungen und Dienststellen für die Personalentwicklung sollten eine klare Politik erarbeiten. Die Aufgaben des Kaders bei der Weiterbildung der Unterstellten sollten festgelegt sein. Die Verantwortlichen sollten über das Wissen, welches das Kapital der Organisation ist, Bescheid wissen und es aktiv in Umlauf bringen. Dabei sollten sie sich an traditionellen Formen der Wissensvermittlung (z. B. das Gesellenlernen über Patenschaften) orientieren. Weiter sollten sie die Entwicklung kollektiver Kompetenzen fördern und die Weiterbildung auf die Bedürfnisse des öffentlichen Diensts abstimmen.

Die Voraussetzungen zum Erfolg sind weitsichtigeres Denken, vorausgreifendes Handeln sowie Anerkennung und Förderung der Weiterbildung. Es geht darum, den Bedarf an Weiterbildung einzuschätzen und Mittel zu entwickeln, die über den Bildungspass hinausgehen. Die Produktion sollte mit Projekten zur Aneignung neuer Kompetenzen verbunden werden, die dem Personal helfen, ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu steigern. Letzten Endes sollte es gelingen «zu produzieren und gleichzeitig zu qualifizieren» und nicht nur «zu qualifizieren um zu produzieren».

Objectifs, hypothèse principale de recherche et cadre d'analyse retenu

La recherche vise à décrire et expliquer les comportements de formation continue des cadres dans les services publics, dans un contexte générateur de tensions. En effet ces dernières années, bon nombre d'organisations publiques ont développé la formation continue du personnel, en l'appuyant sur une politique du personnel qui insiste particulièrement sur le développement des compétences; d'un autre côté, sous l'impulsion de la *nouvelle gestion publique*, ces mêmes organisations introduisent des pratiques de management des performances amenées à générer une pression accrue dans la réalisation du travail et donc susceptibles d'entraver considérablement cette offensive de formation continue. La recherche tente ainsi d'apporter des éléments de réponse à la question de savoir comment les personnes réagissent à ces attentes potentiellement contradictoires. Elle s'inscrit dans la ligne des études cherchant à identifier les motivations et les freins agissant sur les comportements de formation continue, qui laissent apparaître que le manque de temps à disposition et, d'une manière plus générale, la charge de travail peuvent constituer de réels obstacles à la formation continue.

La plupart des recherches visant à expliquer les comportements en matière de formation continue focalisent leur attention sur des variables socioculturelles; peu d'entre elles cherchent à identifier l'influence des pratiques de management internes sur ces mêmes comportements. Or dans les services publics en particulier, ces dernières années ont été marquées par une véritable révolution de la culture et des processus de management, dans le sillage de ce que certains appellent la «vague» de nouvelle gestion publique.

Pour l'essentiel, la nouvelle gestion publique (NGP) introduit une nouvelle manière de gérer l'action publique, davantage axée sur les outputs individuels et collectifs, c'est-à-dire sur les objectifs fixés et les performances réalisées, plutôt que sur les *inputs*, soit l'attribution des ressources budgétaires et l'élaboration du cadre législatif. Au niveau *collectif*, la NGP se traduit par l'élaboration de mandats de prestations au terme desquels les services administratifs doivent attein-

dre des objectifs de performance négociés avec l'autorité politique, qui serviront également de base à l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience. Au niveau *individuel*, en relation avec de nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines qui conduisent à introduire notamment des entretiens périodiques d'évaluation, les agents publics se voient de plus en plus gérés et évalués sur la base d'objectifs individuels.

Dans ce contexte résolument *axé sur la performance*, nous avons été d'emblée interpellés par les incidences que pouvait exercer ce nouveau cadre d'action sur les agents publics dans le domaine de leur formation continue.

Plus spécifiquement, cette recherche a poursuivi les objectifs suivants:

- décrire et analyser les pratiques actuelles de formation continue dans les services publics;
- décrire les comportements de formation continue des personnes interrogées lors de cette recherche, dans le but de reconstruire ce que nous appellerons, par référence à notre cadre théorique (voir ci-dessous), leurs *stratégies en matière de formation continue*;
- déterminer l'impact des nouvelles pratiques de management, axées sur les performances individuelles et collectives, sur les comportements de formation continue; différencier cette analyse en fonction de diverses variables de contrôle liées à l'organisation et à l'individu;
- sur la base de cette analyse, identifier les freins et les moteurs les plus pertinents susceptibles d'être influencés par l'organisation pour favoriser les comportements de formation continue; déterminer les enjeux actuels du «paysage formationnel» dans les services publics;
- élaborer des recommandations à l'attention des instances qui mettent en place des systèmes de formation continue à l'intérieur des organisations publiques, de celles qui les portent (la hiérarchie) et de celles qui les utilisent (le personnel);
- identifier les pistes de recherche les plus prometteuses qui restent à défricher.

En fonction de diverses publications traitant de manière connexe notre sujet de recherche, nous avons été amenés à postuler une corrélation *négative* entre l'in-

tensité des pratiques de management des performances et le comportement *actif* de formation continue, à travers l'hypothèse principale suivante:

Les comportements «actifs» de formation continue sont liés à la nature du management appliqué dans le service: plus le management est axé sur les performances, moins le comportement de formation continue est actif.

Nous avons défini les comportements «actifs» de formation comme un sous-ensemble des comportements de formation continue, qui exclut la formation imposée par l'employeur et qui englobe *donc les activités de formation continue soutenues par l'organisation, mais non-obligatoires, ainsi que les activités d'autoformation, pendant et hors du temps de travail.* Cette approche est originale et nous verrons que la distinction opérée ici s'avérera fondamentale dans la mise en valeur des données obtenues.

Cette hypothèse a été testée par une approche *quantitative* d'une part et examinée d'autre part par le biais d'une approche *qualitative*, qui s'inspire de l'analyse stratégique des acteurs, un cadre théorique reconnu dans le courant de la sociologie des organisations.

Pour Michel Crozier et Erhard Friedberg, qui en sont les représentants les plus marquants, les membres d'une organisation se comportent selon une stratégie personnelle. Cette stratégie, qui n'est pas nécessairement consciemment formulée par les personnes concernées, est une logique d'action qui sous-tend leurs comportements, en l'occurrence dans le domaine de la formation continue. Selon les enjeux perçus, de manière essentiellement subjective et non pas selon une description objective et officielle du contexte organisationnel dans lequel ils travaillent, cette stratégie les conduit à utiliser leur marge de manœuvre pour poursuivre leurs propres objectifs, en jouant sur les atouts en leur possession, afin de gérer les contraintes qui circonscrivent leurs possibilités d'action.

Il s'agit donc d'une approche qui se focalise sur la véritable qualité *d'acteur* des membres de l'organisation, c'est-à-dire leur capacité, même réduite, à intervenir sur leur environnement. L'acteur, selon la définition de Crozier / Friedberg – mot que nous avons souvent utilisé dans cette recherche – est à comprendre comme le «sujet agissant», en l'occurrence la personne qui utilise de manière plus ou

moins active les possibilités présentes dans son environnement pour atteindre ses objectifs de formation continue. Il s'agit donc d'inscrire l'individu dans son contexte et d'examiner ses degrés de liberté et l'usage qu'il en fait.

2

Design de la recherche, méthodologie

Principales variables retenues

Nous avons principalement cherché à expliquer les comportements de formation continue en fonction des pratiques de management internes aux services publics retenus. Prenant en considération les différents débats théoriques sur le sujet et le fait que nous nous adressons à des personnes en emploi, nous avons opté pour une acception large de la notion de formation continue, soit toute action *de formation intentionnelle entreprise en cours d'emploi par les personnes interrogées, qu'elle vise l'activité exercée ou le développement personnel*. Nous avons identifié les comportements de formation continue sur la base d'un relevé systématique portant sur une année entière (2000), un relevé tant quantitatif (heures consacrées à la formation continue) que qualitatif, présentant le détail des activités réalisées (notamment les cours suivis).

L'indicateur d'un management des performances est la mise en pratique formelle, au sein du service étudié, d'outils et de procédures visant un management des performances collectives (contrat ou mandat de prestations) et / ou individuelles (système d'évaluation individuelle du travail). Nous avons finalement retenu trois types de management des performances (MP) présentées ici par ordre décroissant d'intensité:

- MP+, pour les services disposant d'un management des performances tant collectives qu'individuelles
- MP+/-, pour les services ne disposant que d'un management des performances individuelles
- MP-, pour les services «traditionnels» ne disposant d'aucun management des performances.

Ceci nous a permis d'apprécier l'impact de ces pratiques sur les comportements de formation continue. A noter qu'une différenciation a été établie entre ces pratiques et la *pression à la performance* qu'elles participent à induire auprès du personnel concerné.

Dans le cadre de l'analyse qualitative, les services retenus ont été décrits au moyen de caractéristiques supplémentaires visant à identifier de manière complète leur processus formationnel, tel que perçu par les personnes rencontrées: existence d'une politique en matière de formation continue (FC), pratiques objectives de FC (ressources offertes au personnel, règles d'accès), culture de FC (attitude de la direction et de la hiérarchie face à la FC).

Outre cette analyse principale, nous avons souhaité être en mesure d'affiner l'analyse, en introduisant des variables de contrôle,

- d'une part, liées aux personnes rencontrées (notamment le niveau de formation, si important dans les recherches antérieures, l'âge, l'ancienneté, ainsi que des caractéristiques pertinentes de *personnalité*), dans le but de voir si ces variables individuelles n'exercent pas une influence prépondérante sur les comportements de formation continue; dans cette perspective, nous avons adapté un questionnaire de personnalité fiable et valide (NEO-PI-R), pour en isoler les dimensions les plus pertinentes en regard de la problématique de la formation continue;
- d'autre part, relatives à ce que nous avons appelé les caractéristiques «qualifiantes» de l'organisation, qui dépendent elles-mêmes de la manière concrète dont est organisé le service (typiquement une organisation basée sur la polyvalence sera plus qualifiante qu'une organisation basée sur une division poussée du travail); certains auteurs estiment que ces caractéristiques qualifiantes, si elles sont développées, sont à même de contribuer de façon significative à la formation continue du personnel et cela même en l'absence de comportements de formation continue identifiés comme tels;
- par exemple la fréquentation d'un cours; cette dimension *qualifiante* de l'organisation, passionnante et ouvrant d'importantes perspectives de recherches, nous a conduit à déterminer un *indice agrégé* que nous avons testé pour apprécier son influence sur les comportements relevés.

Choix des organisations et des personnes rencontrées

Dès le départ, nous avons centré notre analyse sur les services publics puisqu'ils constituent notre domaine d'investigation principal. En fonction des organisations et des services administratifs susceptibles de participer à notre recherche, nous avons retenu trois domaines d'activités, qui se retrouvent typiquement dans les services publics:

- Domaine administratif / financier: l'activité est centrée sur le traitement de dossiers provenant des administrés (analyse, prise de décision, suivi); les personnes rencontrées possèdent un niveau de formation de type *CFC commercial*;
- Domaine technique / ingénieurs: l'activité a une forte composante technique / technologique et consiste à étudier, organiser ou superviser la mise en œuvre de systèmes; les personnes possèdent un niveau de formation de type *Ingénieur ETS*;
- Domaine technique / terrain: l'activité est centrée sur la réalisation, la supervision de travaux de construction ou d'entretien sur le terrain; les personnes possèdent un niveau de formation de type *CFC Arts et métiers*.

Finalement, nous avons retenu six services, représentant neuf unités d'analyse (croisement entre les trois domaines d'activités et les trois niveaux de MP):

- Trois services pour le domaine administratif / financier, différenciés selon l'intensité du MP;
- Trois services pour les domaines technique / ingénieurs et technique / terrain, différenciés selon l'intensité du MP; chacun de ces services représente donc deux unités d'analyse, en fonction des deux niveaux de formation *Ingénieurs ETS* et *CFC Arts et métiers*, si bien que cela nous permet d'apprécier les comportements relevés selon le niveau de formation et le niveau hiérarchique, étant donné que, dans ces services, les ingénieurs sont les responsables hiérarchiques des détenteurs de CFC.

En fonction des analyses envisagées, nous avons d'emblée voulu nous focaliser sur une population de cadres, susceptible d'être davantage touchée par les pratiques de MP que le personnel sans responsabilité hiérarchique. Dans chaque

unité d'analyse, quelque six personnes ont été interviewées (au total 52 personnes) et ont rempli les différents questionnaires établis (relevés de formation continue, questionnaire de personnalité, questions touchant les caractéristiques qualifiantes de l'organisation): il s'agit de cadres de 1er niveau (depuis le bas de la hiérarchie), respectivement de 2e niveau pour les ingénieurs. De plus, nous nous sommes entretenus avec la direction des services et, le cas échéant, avec les responsables de la formation. L'ensemble des informations récoltées a fait l'objet de traitements statistiques d'une part et d'analyses qualitatives en profondeur d'autre part.

3

Principaux résultats

Au niveau quantitatif

Les résultats obtenus au niveau quantitatif se basent sur un échantillon de 52 personnes et sont, par conséquent, à considérer avec les réserves de validité d'usage. En effet, étant donné la taille restreinte des sous-groupes, les particularités de l'un ou l'autre acteur faussent notablement la tendance commune, nous obligeant ainsi à considérer ces résultats avec la plus grande prudence. Ce constat nous a d'ailleurs amenés à considérer non seulement le nombre total annuel d'heures consacrées par nos interlocuteurs à la formation continue, mais également le nombre de cours fréquentés, par analogie aux analyses sur la formation continue en Suisse, réalisées à partir des enquêtes suisses sur la population active par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Tout d'abord, nous présentons quelques chiffres marquants relatifs à la formation continue «active» telle que nous l'avons définie:

- La moyenne des heures totales de formation continue s'élève à près de 98 heures sur l'année 2000, dont 66 heures sont consacrées à la formation continue active; les cours et séminaires sont la forme la plus fréquente pour cette formation continue active, représentant 39.5 heures par année, alors que 2.5 heures sont consacrées à des conférences, foires, expositions

et que 24 heures sont attribuées à la lecture, l'utilisation de didacticiels et la qualification expérimentale; ce dernier chiffre est à considérer avec réserve étant donné l'effet probable de désirabilité sociale qu'il induit (i. e. pour faire bonne figure, il est bon de montrer que l'on s'intéresse à son métier en lisant, consultant Internet, etc.);

- La valeur de la médiane est quant à elle de 30 heures, ce qui indique que seule la moitié des personnes interrogées a consacré plus de 30 heures à la formation continue en 2000; ceci illustre l'effet des valeurs extrêmes sur la moyenne et les écarts importants relevés entre acteurs;
- Parmi nos 52 interlocuteurs, 12 ont déclaré n'avoir participé à aucune formation continue active et 6 uniquement à des formations continues obligatoires; de ces 12 personnes, 10 disposent d'un niveau de formation de type CFC;
- En moyenne, sur 66 heures de formation continue active, 41 heures ont été soutenues financièrement par l'organisation et 33 heures ont pu être réalisées pendant le temps de travail;
- Nos données ne laissent apparaître aucun lien entre l'engagement individuel dans des activités de formation continue active et les heures de formation continue obligatoires, nous n'observons donc pas d'effet de type «vases communicants».

En ce qui concerne maintenant l'hypothèse principale, nous avons pu constater une influence probable de la gestion des performances sur les activités de formation continue obligatoires, mais non pas sur les heures actives. Dans notre échantillon, une gestion des performances collectives et individuelles (MP+) s'accompagne d'un nombre d'heures et de cours de formation continue obligatoires significativement supérieur aux unités ne possédant aucune gestion des performances. Cette tendance ne se confirme en revanche pas pour les formations non-obligatoires, c'est-à-dire pour les comportements actifs de FC. C'est donc bien sur la formation obligatoire, et non sur la formation active comme nous le pensions aux termes de notre hypothèse, que le management des performances exerce une influence directe et, qui plus est, positive. Plusieurs éléments peuvent contribuer à cette influence:

1. Tous les acteurs ne partagent pas la même définition du caractère obligatoire de la FC et il est plausible de percevoir comme obligatoire une for-

mation résultant d'un entretien individuel d'évaluation; car, si cette démarche peut entraîner une augmentation des activités de formation continue par une identification plus systématique des besoins, elle peut également signifier une attribution plus importante de l'impulsion à l'employeur, représenté par le supérieur hiérarchique;

2. L'introduction même d'un management des performances dans un service s'accompagne toujours d'une série de FC *autogénérées*, afin de rendre le personnel apte à l'utilisation de ces nouveaux outils; ces formations sont en principe obligatoires;
3. Au niveau de la direction des services sous MP+, la formation continue apparaît comme un levier essentiel au processus de modernisation, un outil pour intervenir sur le personnel, qui se traduit par des FC obligatoires; cette tendance est appuyée par le fait que le MP laisse plus de liberté à la direction du service pour gérer les ressources pouvant être consacrées à la formation continue, qui peuvent ainsi être plus facilement augmentées.

La pression perçue à la performance comme indicatrice d'un effet possible du management des performances (MP) sur l'individu, n'a pas montré de résultats probants. Nos interlocuteurs ont cité des pressions d'origines diverses et le fait de devoir atteindre et rendre compte d'objectifs n'en faisait pas systématiquement partie. Pour les personnes issues d'unités sous MP-, nous nous attendions à un tel résultat, puisqu'elles ne possèdent en général pas d'objectifs à réaliser dans un laps de temps explicitement défini. Dans les unités sous MP+/- ou MP+ en revanche, nous avons pu constater que les objectifs issus de l'entretien annuel d'évaluation avec le supérieur hiérarchique ne constituent pas des bornes de repères permettant l'auto-évaluation de son activité et sont dans la plupart des cas « mis de côté » par la suite. La multiplicité des sources de pression à la performance relevées par les acteurs montre bien que le MP n'est ni le seul, ni un facteur direct de pression; il conviendrait plutôt de parler, le cas échéant, de phénomènes parallèles accompagnant le management des performances, induisant une pression générale et diffuse issue de la modernisation des services publics.

Concernant les variables de contrôle retenues, l'indice destiné à évaluer les caractéristiques qualifiantes de l'organisation nous a donné du fil à retordre, montrant la nécessité d'approfondir et de systématiser la recherche en ce domaine. Après une reconstruction de l'échelle établie, il ressort que l'indice par unité ana-

lysée est positivement corrélé avec les heures totales, et en particulier avec les heures de formation continue obligatoires, constat qui va dans le même sens que celui relaté ci-dessus, à savoir une différence inverse à celle que nous avons imaginée: ainsi plus une unité consacrerait de temps à la formation continue, plus le travail y serait organisé de manière à être qualifiant. En ce qui concerne les scores individuels obtenus à cet indice, nous n'avons pas pu relever de lien général avec les heures de formation continue; le seul lien significatif est obtenu avec une sous-échelle liée à la circulation de l'information (possibilités d'échanges de savoir et d'accès à l'information). Le nombre de cours obligatoires et le nombre total de cours sont corrélés positivement avec cet indice, ce qui nous laisse penser que les possibilités d'échanges de savoir et d'accès à l'information, dans le cadre ordinaire du travail, semblent plus importantes aux personnes qui consacrent par ailleurs davantage de temps à la formation continue.

Quant aux variables de contrôle individuelles, elles nous permettent de confirmer les tendances maintes fois démontrées sur le sujet: nous pouvons conclure que le *niveau de formation* est la variable qui influence le plus l'engagement des individus dans les activités de formation continue, que celles-ci soient volontaires (actives) ou obligatoires. Nous n'avons trouvé qu'une seule influence spécifique aux comportements actifs: il s'agit d'une corrélation avec la facette de personnalité «Ouverture aux valeurs» qui a été évaluée au moyen de notre questionnaire. Les personnes disposées à remettre en question les valeurs sociales, politiques et religieuses auraient davantage tendance à s'engager volontairement dans des activités de formation continue, un constat qui mériterait bien entendu d'être approfondi.

Au niveau qualitatif

Le paysage formationnel, tel qu'il ressort des services analysés

Reprenant nos principales variables retenues pour décrire le contexte organisationnel de la formation continue, nous présentons ici quelques traits marquants du «paysage formationnel» dans les services publics.

Qu'il existe une politique de formation continue au sein de leur service / organisation ou non, les personnes rencontrées n'en ont, en général, pas connaissance et n'en ressentent pas expressément le besoin, hormis les membres de la direction. La conséquence principale est l'inefficacité des règles existantes et le manque de repères pour les acteurs, augmentant le risque de voir apparaître des inégalités de traitement, voire de l'arbitraire. Dans ce contexte, la hiérarchie de proximité et son attitude face à la formation continue acquièrent une importance considérable. S'il est vrai que la volonté des directions de responsabiliser les collaborateurs individuellement face à la FC peut être relevée, la responsabilisation des cadres dans le développement de leur propre personnel constitue encore l'exception.

Les pratiques objectives de formation continue se concentrent sur trois axes:

- un programme touchant les dimensions techniques (le domaine d'activité) et fonctionnelles du travail (par exemple, l'informatique), de plus en plus structuré et imposé au personnel, sous l'impulsion dominante de la direction du service;
- un programme de formation destiné aux nouvelles approches managériales introduites, destiné avant tout aux cadres et essentiellement obligatoire;
- un programme fourni par le service central de formation, une offre à négocier avec la hiérarchie, mais souvent perçue comme peu utile, car trop éloignée des préoccupations du service et réservée surtout au personnel «col blanc».

Soulignons encore que le processus conduisant à l'acceptation de cours proposés par le personnel est le plus souvent perçu comme peu clair, phénomène renforcé par l'opacité entourant le budget de formation et son utilisation effective. En la matière, les services et organisations retenus ne disposent visiblement pas des outils (par exemple la comptabilité analytique, les tableaux de bord) leur permettant de piloter de manière transparente les ressources (financières) de formation continue. L'offre de formation continue reste donc principalement ciblée sur certaines catégories du personnel et focalisée sur les aspects techniques du travail; tendanciellement, le management des performances s'accompagnerait d'une importance accrue accordée aux FC imposées au personnel, transformant la formation continue en un outil aux mains de la direction.

L'échange et la transmission de connaissances entre collègues – compagnonnage moderne ou encore apprentissage informel collectif – demeurent largement cités par nos interlocuteurs comme une tradition agissant avant tout dans le micro-environnement de travail et pour les connaissances de base du métier ou de la fonction exercée. Cependant, au-delà de ce mode traditionnel de transmission des connaissances, relevons la (quasi-)absence d'orchestration collective et consciente, de la part des directions, des aspects qualifiants du travail, galvaudant ainsi une ressource précieuse du service: son savoir collectif. Certes, dans les domaines d'activités où l'expertise ne peut s'acquérir à l'extérieur, on a recours à certains spécialistes membres de l'unité pour animer des formations internes, mais ces échanges sont menacés de déstructuration par la formalisation et la centralisation progressives du processus de FC par la direction, un processus qui d'une certaine façon se professionnalise (définition de filières, de profils-types de compétences, évaluation des compétences, etc.), provoquant une focalisation accrue sur la production au détriment de la qualification. A terme, le risque de cette non-valorisation de l'expérience et de la mise en concurrence de la FC avec les schémas traditionnels de transmission du savoir est la péjoration du niveau général du savoir à disposition du service, c'est-à-dire une *disqualification* générale.

La culture en matière de formation continue est traversée par des courants divergents, voire paradoxaux, qui relèvent autant du pouvoir important de la hiérarchie de proximité, accru par l'absence de règles claires comme nous l'avons vu plus haut, que de l'exigence faite aux services publics de se moderniser et d'intégrer changements et nouveautés (nouvelles lois, nouvelles technologies, etc.) tout en gardant l'impératif de la «production». Nous qualifierions ainsi la culture actuelle de FC dans les services publics d'hétérogène et en mutation, mais encore essentiellement réactive-passive; en effet, si le discours de la hiérarchie dépeint le principe de la FC comme acquis, la réalisation concrète est généralement abandonnée à la responsabilité individuelle de chaque collaborateur. Comme par ailleurs, *l'utilité fonctionnelle immédiate* de la FC est devenue le critère incontournable de légitimation des activités de FC, et ce quelle que soit l'intensité du management des performances, toute démarche prospective, toute planification à plus long terme de la FC sont rendues quasiment illusoire. Soulignons que ce critère d'utilité fonctionnelle n'est toutefois guère conséquent, puisque les outils de suivi attestant de l'utilité réelle de la FC ne sont pour ainsi dire pas utilisés. Cette ouverture «passive» à la formation continue résonne parfois désagréable-

ment dans le concert de l'action quotidienne, marquée par des impératifs de production et de qualité rendant l'accès réel à la formation continue difficile, source évidente de frustrations.

Les pratiques de management des performances sont appréciées très différemment et, de fait, les différences sont importantes entre un système impliquant des retombées salariales, un système d'objectifs quantitatifs fixes et l'absence de règles formelles prévalant dans un service traditionnel. Il convient donc de distinguer entre les modalités du MP et de relever que si une absence totale de MP ouvre la porte à l'arbitraire et au favoritisme, un MP trop intense peut conduire à une *hyper-réglementation*, enfermante et peu productive elle aussi. Dans la mesure où un management des performances permet une réelle négociation et favorise la communication générale au sein du service, ses effets sont souvent favorables à la FC, notamment parce qu'elle devient un moyen courant pour promouvoir l'atteinte des objectifs individuels et, partant, un sujet de discussion coutumier. Relevons cependant qu'en l'état actuel, les pratiques de MP observées présentent toutes une trop grande opacité aux membres du personnel, qui n'y participent pas suffisamment pour les signifier valablement et les intégrer dans la culture d'entreprise. Elles se révèlent être des pratiques en rodage qui, dans la période considérée tout au moins, ne convainquent guère: objectifs insuffisamment personnalisés, feedbacks déficients, liens contestés avec la rémunération.

La pression à la performance, censée découler de l'intensité du MP, a été perçue de manière très contrastée, comme nous l'avons déjà souligné plus haut. Il ressort des arguments évoqués par nos interlocuteurs que cette pression, présente autant dans des contextes avec MP intensif, partiel, que sans MP, provient d'origines diverses; elle découle en effet de facteurs exogènes plus généraux, tels que l'évolution des attentes des citoyens, les nouvelles exigences légales et les réductions d'effectifs, autant que de facteurs endogènes individuels, comme la pression auto-générée par souci de bien faire, par tradition ou professionnalisme. Certes les tolérances et perceptions individuelles jouent un rôle important dans l'évaluation de cette pression, provoquant de fortes variations au sein du même service, mais il semble néanmoins que la dynamique générale, soulevée par les débats autour de la productivité des services publics – et parfois incarnée par le management des performances – soit elle aussi de nature à accentuer cette pression à la performance.

Globalement, le processus formationnel dans les services publics est donc en transition profonde, en voie de structuration tant au niveau des compétences techniques que managériales, sans toutefois disposer encore des outils nécessaires pour assumer un véritable management des compétences, ni d'ailleurs une approche stratégique-anticipatrice de la FC. Cette prise en main a tendance à inverser le sens du processus de FC longtemps dominé par un mouvement *bottom up*, soit une filtration par la hiérarchie des demandes de FC formulées par le personnel. Ce mouvement, qui accentuait la tendance classique selon laquelle les personnes qui sollicitent de la FC ne sont pas forcément celles qui en auraient besoin, devient pour une proportion importante *top down*, sous l'impulsion d'un programme de formation largement imposé, phénomène encore renforcé dans les unités sous management des performances intensif, puisque l'ensemble des cadres doit être formé aux nouvelles approches de management. Les enjeux sont multiples, dans ce qu'il faut voir comme un levier essentiel de la gestion du changement, au niveau du service aussi bien que de l'organisation tout entière: renforcement du pouvoir de la direction qui, tout en décentralisant les responsabilités, cherche à maîtriser l'action de ses cadres en disséminant des valeurs et en standardisant leurs compétences, par analogie à la standardisation des processus de travail. Ce constat illustre le renforcement substantiel du rôle managérial de la direction, mais non point encore, comme évoqué ci-dessus, l'assimilation de la FC comme une composante stratégique de son action. Cette fonctionnalisation utilitariste d'un outil de développement du personnel tel que la formation continue est risquée à plus d'un titre, puisqu'il est dans la nature même de toute formation qu'elle repose sur la motivation et l'intérêt personnels, qui s'accroissent mal de la coercition; transformer ce moyen de soutien en devoir peut conduire à le rendre inefficace.

Dans ce cadre, la formation continue non directement utile à court terme, celle qui pourrait être motivée par le développement personnel ou le souhait d'accroître son employabilité, a tendance à être considérée comme une affaire «privée» avant tout, qui ne regarde guère le service et pour lequel la personne motivée doit investir personnellement, en dehors du temps de travail. Mais plus que cela, cette notion d'employabilité n'est pas conceptualisée ni réellement présente, du côté de l'employeur comme du côté de l'employé. Tout se passe comme si, à de rares exceptions, elle ne représentait guère une préoccupation actuelle de nos différents interlocuteurs, entièrement accaparés par le présent, par la réali-

sation des missions et fonctions actuelles. Ce constat apparaît de manière plus claire lorsque nous détaillons l'analyse des comportements de nos interlocuteurs en matière de formation continue, ainsi que les stratégies qui les sous-tendent.

Comportements et stratégies en matière de formation continue: principaux constats

Nous résumons ici les éléments essentiels conduisant à l'élaboration des stratégies d'acteurs, soit les objectifs, ressources, atouts et limites composant la réalité de nos interlocuteurs, ainsi que la marge de manœuvre dont ils disposent.

Concernant tout d'abord les objectifs concrètement poursuivis par les personnes interrogées, relevons que si leur discours général plaide pour une FC importante et indispensable, ouvrant sur l'évolution dans tous les domaines, leurs objectifs réels demeurent très fortement focalisés sur l'utilité fonctionnelle à court terme et donc ancrés dans le domaine d'activité actuel, voire dans la fonction actuelle: ces objectifs sont essentiellement réactifs face à la contrainte d'un processus de plus en plus imposé (cf. ci-dessus). Force est de constater la parfaite conformité de ces objectifs personnels avec les objectifs organisationnels et, partant, le caractère exceptionnel des objectifs de FC à moyen terme et proactifs.

Les ressources en FC utilisées par nos interlocuteurs se résument pour l'essentiel à l'offre de FC qui leur est faite: elles sont avant tout localisées dans l'environnement de travail immédiat (collègues) et du service (programme proposé ou imposé); dans une moindre mesure au niveau de l'organisation (programme en circulation) et encore moins à l'extérieur. Les ressources les plus légitimes, donc celles qui bénéficient d'un soutien maximal (financier et temporel) de la part de l'employeur, sont celles qui sont le plus intégrées au service et dont l'utilisation correspond le mieux au critère de l'utilité fonctionnelle immédiate.

Les principaux atouts susceptibles d'être utilisés par nos interlocuteurs pour faire valoir leurs objectifs en matière de FC sont:

- des atouts liés à la personne, comme l'investissement professionnel («en vouloir») et personnel (souplesse, y compris en dehors du temps de travail) et les capacités de négociation; l'ancienneté et l'habitude de recourir à la

formation continue peuvent être invoquées pour favoriser, mais également pour éviter de suivre de la FC;

- des atouts liés à la fonction exercée, notamment l'autonomie d'action et la légitimité accrues du fait des responsabilités assumées en tant que cadre, et qui se répercute sur les possibilités de FC;
- des atouts liés au réseau de relations, hiérarchiques et transversales, puisqu'il peut s'agir de bien s'entendre avec sa hiérarchie de proximité, – susceptible de bloquer les demandes de FC –, mais également de faire valoir des liens tissés dans d'autres secteurs de l'organisation pour légitimer des demandes supplémentaires et obtenir des informations sur les opportunités qui s'offrent.

Les limites et contraintes avec lesquelles nos interlocuteurs doivent composer et qui s'observent le plus fréquemment sont les suivantes:

- Les conditions de production et de réalisation du travail, caractérisées par le sentiment d'urgence et les difficultés à gérer son temps, sont certainement les principaux facteurs limitatifs et cela indépendamment du degré de management des performances en vigueur dans le service; cela vient non seulement du fait que l'ensemble des services analysés vit un processus de transformation plus ou moins avancé, mais encore qu'il existe, comme nous l'avons vu, d'autres facteurs de pression à la performance que les formes de management des performances que nous avons prises en considération (notamment les attentes des citoyens qui deviennent de plus en plus fortes et complexes et la gestion plus générale de l'organisation, marquée par l'austérité actuelle); dans ce contexte, la disponibilité et la flexibilité du personnel s'en trouvent fort réduites, ce qui limite l'accès à la FC;
- La reconnaissance et la légitimité de la formation continue demeurent l'une comme l'autre assez faibles dans les faits; il faut une motivation personnelle forte pour ne pas se décourager face au manque de soutien à toute formation qui vise plus loin que la fonction ou le domaine d'activités actuels, de même que face à la faible reconnaissance et valorisation dont on jouit après avoir suivi une formation continue;
- L'attitude de la hiérarchie de proximité face à la FC peut, en fonction du pouvoir qui lui est accordé de par les modes de délégation actuels, venir

- contrecarrer les projets et initiatives de FC des acteurs, voire bloquer la circulation ascendante de l'information vers le sommet de la hiérarchie;
- La proximité de la retraite et l'ancienneté sont souvent des facteurs de dés-engagement en matière de FC, un comportement assez fréquent de la part de ces acteurs, pour lesquels la pratique de la FC n'est jamais devenue un acte naturel;
 - Le sous-développement des pratiques de gestion des ressources humaines, et plus particulièrement de gestion des compétences, n'offre guère de cadre référentiel permettant d'ancrer les actions de FC dans une logique de développement qui pourrait servir autant les intérêts de l'employeur que ceux de l'employé; des outils tels que les cartes des emplois, l'évaluation des profils de compétences et les filières d'évolution professionnelles sont embryonnaires ou en voie d'élaboration seulement.

La résultante de ces atouts et contraintes se traduit par une marge de manœuvre plutôt restreinte, mais différente dans le domaine de spécialisation et en dehors de ce domaine. Etant donné l'importance accrue accordée à la dimension technique du travail, la marge de manœuvre à l'intérieur du domaine de spécialisation est *théoriquement* importante; *en pratique* toutefois, elle est plus faible, car délimitée par le rythme et la prégnance des changements en cours, par les ressources limitées, le manque de temps et les freins de la hiérarchie de proximité. Il est intéressant de relever que les personnes rencontrées se déclarent satisfaites de cette situation, donc n'en perçoivent plus les aspects restrictifs et le potentiel de marge de manœuvre qui demeure inexploré; cette forme d'autolimitation par *inertie naturelle* explique également la distance séparant marge de manœuvre théorique et réelle. En dehors du domaine de spécialisation, la marge de manœuvre est généralement faible, étant donné le manque de soutien et la difficulté de se légitimer, mais elle s'accroît notablement lorsqu'il existe un système de quota annuel de jours de FC pouvant être choisis. Les stratégies-types identifiées dans nos unités d'analyse représentent des logiques générales qui sous-tendent les comportements de FC concrètement relevés; elles s'expriment de manière collective, permettant de regrouper les personnes présentant une similitude dans leurs comportements. Les stratégies identifiées peuvent être distinguées en fonction de l'impulsion qui est à l'origine des comportements de FC.

Lorsque c'est l'initiative individuelle qui prédomine, les stratégies s'étendent,

- d'une forme «d'hygiène professionnelle» semi-consciente, par laquelle les personnes interrogées estiment que la FC fait peu ou prou partie intégrante de leur travail;
- en passant par une stratégie définissant la FC comme un «levier d'amélioration professionnel et personnel», conçu dans l'optique de correspondre au mieux aux exigences de son travail et non pas pour améliorer son employabilité à long terme;
- jusqu'à une stratégie de type «self-service», marquée par un individualisme nourri de la vision personnelle que l'acteur se fait de son travail et de son évolution, qui se retrouve d'ailleurs dans les services ne disposant pas d'un MP intensif.

Lorsque c'est l'impulsion de la direction qui domine, l'on trouve,

- une stratégie où les personnes perçoivent la FC comme un «outil de changement» permettant à la direction de faire passer ses nouvelles exigences;
- jusqu'à une stratégie «résignée-passive», qui pousse les personnes à ne s'engager volontairement en FC que sur leur temps privé.

Parmi les points communs identifiés entre ces stratégies-types, relevons l'orientation avant tout technique et fonctionnelle, dans une perspective à court ou moyen terme, ayant recours à des ressources formationnelles internes essentiellement. La notion d'employabilité, la vision à plus long terme, n'ont quasiment jamais été évoquées par nos interlocuteurs, si ce n'est comme objectif abstrait lié à la FC. Nous avons renoncé à déterminer les stratégies en matière de FC au niveau individuel, pour chacun de nos interlocuteurs, nous limitant à commenter les comportements réels de FC. Outre le fait que nous ne disposions pas d'informations assez détaillées pour réaliser une analyse clinique cas par cas, une tentative visant à systématiser l'analyse sur les comportements actifs de FC, différenciant *l'origine / l'impulsion* de départ (individu ou organisation), les actions de facilitation entreprises par la personne pour réaliser sa FC, ainsi que la *finalité* de la FC (de l'adéquation au poste actuel au développement à long terme), n'a pas permis de dégager une typologie des stratégies individuelles. Toutefois, cette analyse a permis de mettre en évidence plusieurs tendances intéressantes, en parti-

culier le rôle prépondérant du niveau de formation et du niveau hiérarchique dans les comportements de FC ainsi que les impacts, parfois opposés, d'une même pratique de MP dans des domaines d'activité différents. Cette piste demanderait à être développée.

Ainsi l'analyse qualitative nous a-t-elle permis d'approfondir les constats faits dans la partie quantitative, tout en confirmant les tendances relevées, à savoir l'intensification des FC imposées dans un environnement soumis au MP. L'analyse du lien direct entre la pression à la performance au sens strict (c'est-à-dire liée au devoir d'atteindre des objectifs) et les comportements actifs de formation continue ne montre pas de résultats probants. En revanche, il est notoire que les pratiques de management des performances participent d'un mouvement plus général porté vers la rationalisation des moyens à disposition et dont l'effet sur les comportements de FC n'est pas univoque: dans certains cas, il peut *désankyloser* les services et provoquer une dynamique favorable à la formation continue, mais poussé à l'extrême, il entraînera une mécanisation des processus et rapports sociaux internes à l'organisation, c'est-à-dire un appauvrissement général. D'une manière plus générale, nous observons ce que nous pourrions appeler un «effet service public», puisque d'une part, malgré la forte pression générale, le total des heures de formation continue a tendance à être plus élevé que celui issu des analyses des enquêtes suisses sur la population active effectuées par l'OFS et que, d'autre part, le soutien organisationnel à ces actions de formation continue demeure important.

En l'état, il est difficile, voire impossible, de dissocier au niveau des effets sur les processus de formation continue, l'introduction de la gestion par objectifs de production et les autres dimensions de la nouvelle gestion publique qui accompagnent les pratiques de management des performances. Soulignons cependant que ce processus de gestion provoque un changement et demande de nouvelles compétences, pour ne pas dire à plus long terme de nouvelles valeurs alimentant une culture d'entreprise que plusieurs de nos interlocuteurs assimilent à «l'entreprise privée». Le tout nécessite une redéfinition des rôles et des responsabilités, qui touche au premier chef les cadres, mais demande également l'acquisition de nouvelles compétences permettant de maîtriser ces outils de gestion, si bien que la formation continue se profile comme un agent incontournable du changement.

Cette *orchestration progressive du processus formationnel par la direction* génère un double impact:

- Une déstructuration du compagnonnage par la formalisation des rôles de transmission des savoirs: concentration des lieux d'apprentissage dans certaines unités et sous la responsabilité de certaines personnes («parrains de formation»), attribution de rôles de formateurs internes plus ou moins formalisés et transmission des éléments-clés du domaine d'activité sous la forme d'un programme de cours; le temps de transmission des savoirs devient ainsi peu à peu disjoint du temps de production, alors que traditionnellement il lui était intimement lié;
- Une amorce, encore embryonnaire, de structuration des échanges qualifiants, des réseaux de savoir-faire et de l'action collective à un niveau opérationnel maîtrisé par les directions des services (gestion par projets transversaux, introduction du travail par équipe, clarification de la mission des travailleurs, intervention sur les mécanismes d'identification des travailleurs pour les amener à se reconnaître dans un ensemble plus grand que leur strict environnement quotidien); toutefois, ces directions ne disposent pas encore des outils nécessaires à un véritable management des connaissances (identification des sources, des canaux de transmission et stockage des connaissances produites par l'action de l'organisation).

Au niveau individuel, les personnes interrogées vivent dans un contexte paradoxal: d'une part la direction les enjoint de prendre en main leur formation continue, de se responsabiliser face à leur avenir et de gérer eux-mêmes leurs compétences, d'autre part cette même direction réduit leur marge de manœuvre par l'imposition d'une structuration de la FC et d'un programme obligatoire. Bon nombre d'entre elles ne sont guère en mesure de formuler un projet formationnel, correspondant à un projet professionnel, à plus long terme, tout accaparées qu'elles sont par la réalisation de leurs tâches concrètes et devant, en outre, faire face à une absence de cadre (cartes des emplois) et de soutien pour planifier et préparer l'avenir. Ce constat est renforcé par le manque de soutien concret apporté à la FC dépassant le domaine d'activité du service.

En conclusion, relevons que l'on ne peut pas mettre en évidence une relation directe entre le management des performances et la pression liée à la réalisation

des objectifs fixés; il convient de prendre également en considération le contexte plus général de la transformation des services publics comme facteur de cette pression. Sans prétendre que le management des performances est un outil neutre, relevons toutefois que ses effets sur la formation continue ne peuvent pas être valablement dissociés de cette transformation plus générale: dans les processus de modernisation des services publics, les facteurs qui jouent en faveur ou en défaveur de la FC ne sont ni simples ni clairement isolables; il s'agirait d'avantage de différents états dans lesquels se trouve tout un système de production et de rapports sociaux. En effet, dans une période où l'accent est mis sur les mesures d'économie et la rentabilité à court terme du service public – correspondant au débat sur les déficits des finances publiques – les formations continues proactives, voire d'autres mesures visionnaires, n'ont pas bonne presse. Par ailleurs, comme nous l'avons montré, la représentation que les membres du service public se font de leur situation de travail est également fondamentale dans les mécanismes qui poussent vers ou éloignent de la formation continue: sans la participation, au moins par défaut, des acteurs au soutien de la norme courante, celle-ci ne s'imposerait pas aussi facilement. En tout état de cause, nous pouvons aujourd'hui affirmer que la FC est un outil incontournable et valable pour intervenir sur la réalité complexe du service public; cet outil est de plus en plus pris en main par les directions des services, par contre son appropriation par le personnel n'est pas encore une réalité et risque de ne pas aller de soi.

4

Principales conclusions, perspectives de recherche et recommandations

Principales conclusions

- Les organisations publiques vivent une phase de transition très importante, marquée par une introduction forte de la dimension managériale et les nouvelles valeurs de l'économie privée qui tendanciellement l'accompagnent. Cet accent nouveau génère une ouverture de principe à la formation continue, une importante FC «auto-générée», par le souci de maîtriser ces nouveaux outils, ainsi que par une structuration progressive de la

colonne vertébrale «technique» de leur domaine d'activité, aboutissant à un processus formationnel de plus en plus orienté *top down*. Dans ce contexte, l'accès réel à la formation continue «active», volontaire, s'avère difficile.

- Les cycles du management et de la formation continue évoluent en parallèle. Un management *dans l'urgence* caractérisé par des objectifs à court terme et l'atteinte de résultats quasi-immédiats s'accompagne d'une fixation à court terme des objectifs de la FC. Ce lien entre management et formation continue montre que cette dernière est effectivement utilisée comme un moyen, mais qui reste encore essentiellement attaché aux objectifs à court terme. Or le management à court terme ne laisse que peu de place à l'élaboration d'une stratégie de FC, là où un management stratégique, à plus long terme, permet une planification plus soignée de la FC, à condition, bien sûr, de la compter parmi les moyens permettant d'atteindre les objectifs stratégiques. La finalité tendrait vers un management non seulement des compétences du personnel, mais en définitive de ce capital de savoirs, savoir-faire et savoir-être, ce «réservoir» qui fait la richesse de l'organisation.
- Les pratiques de formation et de management ont des frontières de plus en plus osmotiques. Pour la population que nous avons touchée, le processus de changement en lui-même comporte de nombreux aspects qualifiants qui correspondent à une nouvelle forme d'apprentissage «sur le tas»: nouvelles attentes et responsabilités d'encadrement; implication grandissante dans des projets transversaux; introduction des nouveaux outils de gestion publique; formes d'organisation favorisant la polyvalence. Il reste à inventer de nouvelles alliances et de nouveaux modes d'organisation permettant *de produire et de qualifier, voire de produire tout en qualifiant*, et non pas seulement de *qualifier pour produire*, comme c'est le cas actuellement.
- Les membres du personnel sont livrés à eux-mêmes et vivent le passage d'un système où la carrière se développait surtout à l'ancienneté, sans réelle formation continue structurée, à un système fortement structuré, mais qui ne garantit plus la progression de carrière, ni même la reconnaissance des formations continues suivies. Une situation qui produit une forme de vide permettant l'émergence d'un nouveau paradoxe au sein de la formation continue: en l'absence d'un nouveau cadre de progression

professionnelle, au moins sous forme de cartes d'emploi, le personnel doit tenter de résoudre le défi de la «responsabilisation personnelle en matière de formation continue», sous la prégnance d'un processus formationnel de plus en plus imposé par la direction et dans un environnement où la pression sur le travail à réaliser tend à s'accroître considérablement.

- Le management de la formation continue est en mutation et force est de constater que la définition et le pilotage des actions de formation continue sont fortement déficients à l'heure actuelle. Cette déficience est liée d'une part à l'absence d'un controlling systématique basé sur des indicateurs pertinents évaluant les actions de formation continue, aux rapports pas toujours clairement définis entre le service central de la formation et les services opérationnels, mais également à une complexification et une diversification des actions relevant, peu ou prou, de la formation continue. Sans compter que l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée de la formation est tout simplement inexistante.
- Finalement, à un niveau plus théorique, notons l'obsolescence des typologies classiques de formation continue. Outre le fait que la formation continue et la formation des adultes sont aujourd'hui quasiment synonymes, faisant éclater la distinction entre formation professionnelle et développement personnel, nous relevons également la distance de plus en plus tenue séparant formation pour cadres et non-cadres. Plus subtilement, la question de l'intentionnalité de la formation continue prête à discussion en considérant les nombreuses formes d'action (management par projets, par processus, etc.) où la composante formationnelle n'est certes pas au premier plan, mais joue un rôle qualifiant essentiel pour les personnes impliquées. Tous ces constats plaident pour l'élaboration de nouvelles typologies de formation continue, plus fines que le triptyque «formation formelle, non-formelle et informelle», qui n'est pas suffisamment précis pour une analyse des comportements telle que nous l'avons pratiquée.

Perspectives de recherche

Face aux messages en partie ambigus que génère ce nouveau contexte au sein des services publics, nous recommandons d'approfondir différentes pistes de recherches, parmi lesquelles (extrait):

- Définir les nouveaux contours du «contrat psychologique» dans les services publics – cette somme d'attentes informelles entre employeurs publics et employés – sur la base des recherches récentes en la matière qui révèlent qu'aux côtés des attentes *relationnelles* et *transactionnelles* émerge une réelle attente *formationnelle*. Quels en sont les contours, les enjeux et les possibilités dans un environnement qui fait la part belle à l'orientation à court terme?
- Etudier les stratégies *d'intégration des nouveaux modes formationnels*, plus structurés par le centre, et des *modes classiques* inspirés du compagnonnage. Cette intégration devrait notamment aboutir à mieux définir et valoriser les anciens et les nouveaux rôles formationnels: les anciens parce que le management des performances aura tendance à terme – nous pouvons le mettre en hypothèse – à focaliser le personnel sur la production plutôt que sur l'échange avec les collègues, provoquant une forme d'égo-centrisme; les nouveaux par une meilleure reconnaissance de celles et ceux qui assument des rôles formationnels dûment identifiés (animation de cours internes, parrainage, etc.), des formules qui tendent à se développer.
- Développer des méthodes permettant d'évaluer le *potentiel formationnel global* de l'organisation, incluant la formation «into the job» (programme d'introduction), «on the job», dans la fonction exercée (avec un accent particulier mis sur le potentiel qualifiant de l'organisation, que nous avons tenté d'approcher avec notre indicateur), «near the job», liée à l'implication grandissante dans différents réseaux et projets à composante qualifiante, et «off the job», plus traditionnelle. Les systèmes en place ne permettent d'évaluer que de manière lacunaire ce dernier type de formation continue.
- Imaginer, en considérant l'engagement *multi-facettes / multi-contextes* qui attend les cadres et le personnel des organisations publiques, des modes nouveaux d'identification et de gestion des compétences acquises par le personnel, des modes allant au-delà du *cahier-formation*, inventaire de base des formations suivies, un outil très simple mais dont l'utilisation n'est pas encore généralisée.
- Explorer les caractéristiques personnelles permettant aux intéressés de concilier efficacité professionnelle et qualification personnelle. Comme nous l'avons vu dans notre recherche, parmi les traits de personnalité que

nous avons examinés, seule la disposition à remettre en question les valeurs sociales, politiques et religieuses semble liée au comportement actif de formation continue, mais il s'agit là d'une dimension qui mérite d'être approfondie, notamment en lien avec les modes d'appropriation des nouveaux outils de management.

- Elucider les nouvelles compétences qui font l'employabilité et favorisent le développement de carrière dans un environnement fortement évolutif, par analogie aux nouvelles «compétences de base» dont il est question dans l'éducation permanente des adultes. Ces compétences n'ont guère été évoquées par nos interlocuteurs, mais en filigrane de leur discours apparaissent des habiletés à intégrer les nouvelles exigences de l'environnement pour consolider leur propre position professionnelle, des habiletés qui gagneraient à être mieux connues.
- Cerner les modes d'alliance et de collaboration susceptibles de faire émerger et de favoriser le développement des compétences collectives. Dans notre recherche, les stratégies collectives sont véritablement l'exception, mais, paradoxalement, les situations de travail ont tendance à se décloisonner, produisant un important *potentiel* de création des compétences collectives, que les spécialistes considèrent comme décisives dans l'environnement futur. Si la formation continue demeure une affaire individuelle, nous assistons à une structuration du processus d'ensemble qui donne clairement une impulsion dans ce sens.
- Elaborer les éléments de base d'un controlling de la formation continue adaptés aux services publics, disposant d'un double pilotage de la formation continue (centralisé et décentralisé). Cela permettrait alors d'intéressantes comparaisons de l'investissement formationnel et de ses conséquences entre organisations œuvrant dans un même domaine d'activité.

Recommandations aux acteurs de la formation continue

A l'attention des organisations publiques

- Ancrer le processus de formation continue au moyen d'une politique claire et l'instauration de la transparence du management des performances.
- Habilitier, responsabiliser et valoriser les personnes concernées, en particu-

lier les cadres qui, pour leur personnel subordonné, exercent une influence décisive dans leur formation continue; cela passe notamment par la clarification des responsabilités respectives en matière de formation continue, la mise en place d'un système d'évaluation incluant ces responsabilités et de nouvelles formes de reconnaissance / sanction liées à l'évaluation des responsabilités tenues.

- Redéfinir la facette «formation continue» du nouveau contrat psychologique dans les services publics, au moment où les systèmes de promotion à l'ancienneté disparaissent, sans être remplacés par d'autres formes de carrière, alors que les exigences en termes de compétences ne cessent de s'accroître.

A l'attention des services du personnel / de la formation

- Concevoir et communiquer un cadre cohérent et transparent du processus formationnel: conception de l'offre, règles d'accès respectivement de refus, transparence du financement et du soutien fourni par l'employeur, suivi et valorisation de la mise en œuvre.
- Mettre en place un véritable pilotage de la formation continue: ce pilotage passe notamment par l'élaboration de nouvelles typologies de formation (continue), par la définition d'indicateurs-types, collectifs et individuels, ainsi que par l'intégration des responsabilités formationnelles dans les tableaux de bord décentralisés des services, voire des cadres hiérarchiques.
- Ancrer la formation continue dans un référentiel de management des compétences, qui fait cruellement défaut à l'heure actuelle, ne permettant ainsi ni de valoriser les compétences acquises, ni de révéler l'ensemble des compétences maîtrisées par le personnel.
- Repenser l'intégration des modes traditionnels de transmission des compétences, inspirés du compagnonnage, aux formes structurées actuellement mises en œuvre, de manière à préserver un potentiel précieux systématiquement relevé par nos interlocuteurs.

A l'attention de la hiérarchie

- Promouvoir la responsabilité de l'encadrement dans le développement du personnel et exiger les conditions ad hoc; en effet, même s'il appartient à

chaque personne de piloter sa propre formation continue, on voit bien dans le contexte actuel l'influence décisive exercée par l'encadrement de proximité.

- Chercher à intégrer les actions formationnelles du personnel dans les objectifs des unités et cela également à plus long terme; ceci implique une approche plus anticipatrice et moins réactive de l'activité de l'encadrement.
- Reconnaître et encourager l'investissement du personnel dans la formation continue, ce qui appelle à repenser les formes de reconnaissance existant dans les services publics.

A l'attention des personnes, actrices de leur formation continue

- Exploiter toute l'amplitude de leur marge de manœuvre, en cherchant à aménager leur fonction ou leur poste de travail et à négocier ou forger des possibilités accrues de remplaçabilité, contribuant ainsi d'une part à mieux faire circuler leurs compétences, mais également à augmenter leurs degrés de liberté pour participer à des actions formationnelles «off the job».
- Chercher à intégrer des objectifs de formation continue à ceux qui doivent être négociés, en identifiant des domaines d'action ou des projets synergiques servant à la fois à la production et à l'acquisition de nouvelles compétences.
- Contribuer à faire émerger des compétences collectives en faisant circuler leur savoir plutôt qu'en le gardant pour soi (source traditionnelle de pouvoir), en développant des réseaux de personnes partageant le même type d'activités (voire de fonctions si cela est possible).
- Identifier les besoins collectifs et les utiliser comme fondement de nouvelles pistes de formation et de développement des compétences; utiliser les demandes collectives pour en accroître le crédit et la légitimité; se servir des canaux de communication les plus efficaces pour faire remonter les résultats d'évaluations locales vers le sommet de la hiérarchie et en faire ainsi profiter tout le service.
- En l'absence de référentiel de compétences et de cartes d'emploi, veiller à acquérir les compétences utiles à la «navigation professionnelle» et réaliser, à intervalles réguliers, un bilan de carrière, au besoin avec un professionnel, afin d'éviter de faire les frais de la focalisation actuelle de la formation continue sur le court terme exclusivement.

Valorisation

La recherche venant de s'achever, la valorisation est à venir. Nous envisageons de soumettre les principales conclusions au groupe d'accompagnement, comme nous l'avons fait aux étapes antérieures de la recherche. Chacun des services ayant participé à la recherche recevra un rapport de feedback individuel, ainsi que le résumé de la recherche, de sorte à pouvoir se situer dans l'ensemble du projet.

Publications

Yves Emery: La nouvelle gestion publique dans la formation des adultes (*Education permanente, à paraître en 2003*)

D'autres publications sont en préparation.

Contact

Prof. Yves Emery
Institut de hautes études en administration publique
21, route de la Maladière
1022 Chavannes-près-Renens
tél. 021 694 06 70
e-mail: yves.emery@idheap.unil.ch