

# **LA FORMATION CONTINUE DANS LES SERVICES PUBLICS**

**YVES EMERY, SAMUEL BUDDE & MARTINE CHUARD DELALY**

**ANALYSE DE L'IMPACT DES NOUVELLES PRATIQUES  
DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES  
ET D'ENCADREMENT**

**PETER LANG**

# **LA FORMATION CONTINUE DANS LES SERVICES PUBLICS**

**YVES EMERY, SAMUEL BUDDE & MARTINE CHUARD DELALY**

**ANALYSE DE L'IMPACT DES NOUVELLES PRATIQUES  
DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES  
ET D'ENCADREMENT**

**PETER LANG**

## Introduction

Die Wirklichkeit wird nicht verstanden oder  
wird falsch verstanden – sonst würde sie  
nicht immer so völlig anders reagieren, als  
wir es erwartet hatten.

F. Vester (1984: 18)

Le monde de la formation, et de la formation continue plus spécifiquement, est en profond changement. Des politiques publiques de la formation de base et de la formation professionnelle, destinées à évoluer considérablement ces prochaines années en s'orientant davantage que par le passé vers la notion de compétences, concept plébiscité au moins depuis une quinzaine d'années (Bellier, 2001, Cannac, 1985), en passant par les pratiques des employeurs, de plus en plus conscients que les ressources humaines constituent un avantage stratégique difficilement imitable (Hamel/Prahalad, 1994), pour arriver aux individus, qui semblent condamnés plus que jamais à une forme d'apprentissage «la vie durant» (Davis, 2001), le monde de la formation semble vivre un boom qui n'est pas près de s'arrêter.

D'un autre côté, la compétitivité bat son plein et, dans le sillage d'une récession économique larvée mais durable, les entreprises privées comme les administrations publiques, doivent réinventer leur fonctionnement (Osborne/Gaebler, 1993), améliorer la qualité de leurs prestations tout en réduisant, parfois de manière drastique, leurs coûts de fonctionnement. Dans cette perspective qui tend à privilégier les objectifs à court terme plutôt que les investissements à moyen et long terme, véritable maladie du management moderne dénoncée avec virulence par différents auteurs (Deming, 1986, Monroy, 2000, Le Goff, 1996), il n'est ni évident ni acquis de considérer la formation, et la formation continue en particulier, comme une activité incontournable, bénéfique tant à l'employeur qu'à l'employé.

Au contraire, par les ressources importantes que la formation continue implique, en argent et en temps, elle se profile parfois comme un luxe réservé aux organisations disposant de suffisamment de moyens pour se consacrer à une activité non directement productive. Dans le même ordre d'idées, les budgets de formation continue sont souvent ceux qui subissent les premiers les pressions de réduction des coûts, comme s'il s'agissait d'un domaine peu utile, et en tous les cas pas stratégique, ignorant ainsi un certain nombre de spécialistes qui insistent, dans l'environnement actuel, sur

l'importance qu'il convient d'accorder au «capital savoir» de l'organisation (Bücker, 1999), ou d'une manière plus générale au capital humain (Mayo, 2001).

Que la légitimation de l'importance qu'il convient d'accorder à la formation continue provienne du monde de l'éducation des adultes (Finger/Asun, 2001) ou du monde de l'entreprise et de ses exigences économiques (Phillips, 1990, 1996), qu'elle soit la suite logique d'une évolution accélérée des technologies et des métiers (Hansen *et al.*, 1999), ou d'une vision politique (Couchepin, 2002), la formation continue paraît plus que jamais nécessaire, mais aussi plus que jamais fragile dans un milieu axé essentiellement sur la performance et les résultats à court terme.

Intéressés par notre mission autant que par nos intérêts profonds, au monde des services publics, dont la révolution de «nouvelle gestion publique» met l'accent principalement sur le management des performances (OCDE, 1997a), nous sommes amenés à nous interroger sur les conditions de réalisation et de perception de la formation continue par les principaux acteurs concernés: les membres du personnel.

Comment les principaux acteurs réagissent-ils aux développements considérables de la formation continue dans les services publics?

La recherche dont il est question dans cette publication, vise à reconstruire les stratégies des acteurs œuvrant dans un contexte générateur de tensions, lié au fait que la plupart des organisations publiques investissent massivement dans la formation continue du personnel, en l'appuyant par une politique du personnel plaçant le développement des compétences en première place (Emery/Lambelet, 2000), tout en développant des pratiques managériales axées sur la performance et produisant potentiellement au moins, une pression accrue à la performance laissant peu de place pour des actions de formation. En cela, nous rejoignons plusieurs analyses ou constats de la littérature allant dans le même sens (Hansen *et al.*, 1999, Schneider 1999, Baillod, 1999, Mc Cluskey, 1996).

En considérant les pratiques de formation continue de plusieurs organisations publiques, l'équipe de recherche a établi une typologie des «comportements de formation continue», observant en particulier l'incidence que peuvent avoir les pratiques de management, au niveau collectif et individuel, axées sur les performances (contrat de prestations, contrat de performances individuelles). Le design de recherche tient compte de variables individuelles (notamment le niveau de formation, l'âge, l'ancienneté, ainsi que des dimensions de la personnalité pertinentes par rapport à la formation

ou à l'apprentissage) ainsi qu'organisationnelles (caractéristiques «qualifiantes» de l'organisation, estimées par certains auteurs comme prépondérantes dans la compréhension des comportements de formation continue, (Brühlmann, 1999; Meignant, 1997), politiques de formation continue et pratiques objectives de formation continue<sup>1</sup> pour moduler les enseignements issus des enquêtes de terrain. Contrairement à nombre de travaux antérieurs axés sur des variables explicatives de type socioculturel (enquête de l'OFS, 1997, Schröder-Naef, 1997), cette recherche considère plutôt des variables liées aux contextes organisationnel et managérial au sein desquels les comportements de formation continue se développent.

Au plan pratique, notre recherche doit permettre d'identifier les freins et les moteurs les plus pertinents susceptibles d'être influencés par l'organisation pour favoriser les comportements de formation continue, et ainsi être en mesure d'élaborer des recommandations à l'attention des instances qui mettent en place des systèmes de formation continue à l'intérieur des organisations publiques.

Le cadre d'analyse théorique retenu s'inspire de l'approche stratégique développée au sein de la sociologie des organisations sous l'impulsion principale de Crozier et Friedberg (Crozier/Friedberg, 1977; Friedberg, 1997). Il s'agit donc de donner sens aux comportements de formation continue relevés auprès des personnes-cibles de cette recherche, en reconstituant leur marge de manœuvre, leurs atouts et contraintes, ainsi que leurs objectifs personnels, au sein de construits organisationnels axés de manière différenciée sur les performances individuelles et collectives à produire. Nous mettrons en particulier l'accent sur l'intégration de la logique des performances et de celle du développement des compétences, afin d'apprécier dans quelle mesure elles se renforcent ou au contraire s'opposent.

L'hypothèse principale testée consiste à postuler une différence d'investissement dans la formation continue selon l'intensité des pratiques de management des performances. Nous la formulons ainsi: «Le comportement actif de formation continue est lié aux pratiques managériales: plus le management est axé sur les performances, moins le comportement de formation continue est actif».

Nous présentons plus en avant dans les détails ce que nous entendons par «comportement actif»; précisons à ce stade qu'il s'agit de séparer les comportements de formation continue ordonnés par l'organisation et/ou la hiérarchie des comportements de formation continue initiés par l'individu,

1 Toutes ces variables sont décrites dans la suite de l'ouvrage.

afin de véritablement mettre en exergue le côté «actif» de la démarche formationnelle.

Cette hypothèse est testée d'une part par une approche *quantitative*, sur la base d'une méthodologie détaillée permettant de quantifier les comportements actifs de formation continue. Elle est d'autre part affinée, quant aux logiques d'actions qui sous-tendent les comportements observés, par une analyse *qualitative* inspirée de l'approche stratégique. Cette analyse implique une identification des principales variables contextuelles susceptibles d'influencer les comportements en matière de formation continue, leur perception et leur interprétation par les personnes concernées, révélant la double dimension des faits sociaux. Les analyses qualitatives sont certes focalisées sur la même hypothèse principale énoncée ci-dessus, mais elles s'inscrivent également dans une démarche heuristique qui est la conséquence d'une littérature encore peu fournie dans ce domaine, tout spécialement dans le contexte des organisations publiques soumises à un management des performances.

Dans l'esprit de l'aphorisme introductif, nous sommes pleinement conscients du fait que notre approche permettra certes de mieux comprendre le paysage formationnel actuel des services publics, ainsi que les comportements adoptés par les collaboratrices et collaborateurs<sup>2</sup> qui y évoluent, mais qu'elle ne saurait prétendre révéler une quelconque «vérité» sur les fondements stratégiques profonds qui sous-tendent leurs comportements. Les outils de l'analyse stratégique, que nous nous emploierons à mettre en œuvre avec méthode, permettent d'approcher la rationalité des acteurs étudiés, mais jamais véritablement de la saisir dans toute sa complexité, pour autant d'ailleurs – et il s'agit là d'une hypothèse – qu'elle apparaisse clairement aux yeux mêmes des personnes concernées (Simon, 1958).

Le présent ouvrage est articulé de la manière suivante:

- Le premier chapitre est consacré à l'état de la connaissance dans les domaines liés à notre objet d'analyse, soit les comportements stratégiques dans les organisations, les comportements en matière de formation continue et finalement, la transformation des pratiques de management public et de gestion des ressources humaines dans les services publics;

2 Dans le cadre de cette recherche, les formulations adoptées sont, dans toute la mesure du possible, épicènes. Si cela ne devait pas être le cas, il s'agit d'un oubli de notre part qui ne correspond guère à notre souci de contribuer à l'égalité de traitement dans ses différentes dimensions.

- Le 2<sup>e</sup> chapitre décrit en détail la démarche méthodologique, quantitative et qualitative, retenue dans la suite de la recherche. C'est l'occasion, sur certains points précis, d'apporter encore des compléments théoriques permettant d'affiner la saisie et le traitement des variables retenues. Le chapitre se termine par la présentation de la structure retenue pour les études de cas, lesquelles ne sont pas incluses dans la partie principale du rapport, mais figurent dans la partie II «études de cas», notamment par le volume important qu'elles représentent;
- Le 3<sup>e</sup> chapitre présente de manière concentrée les résultats et commentaires de l'analyse quantitative;
- Le 4<sup>e</sup> chapitre est consacré à la présentation détaillée des analyses qualitatives, basées sur les études de cas;
- Le 5<sup>e</sup> chapitre expose les principales conclusions, perspectives de recherche et question émergentes de la recherche;
- Le 6<sup>e</sup> chapitre est destiné plus spécialement aux acteurs du processus formationnel, sous la forme des principales recommandations que nous pouvons tirer des cas analysés, en généralisant leurs conclusions.

Différentes annexes, dont une étude de cas complète, permettent d'illustrer la méthodologie adoptée.