

FORMATION DES CADRES DANS LE SECTEUR PUBLIC

Associer la formation à la pratique

Yves Emery

Sur une période prolongée, la formation initiale et continue des cadres publics reflète les changements intervenus dans le style de gestion. Les concepts actuels allient des connaissances générales en gestion à la science politique et au droit public. Ils créent une synthèse de la formation et de la pratique.

Le service public a-t-il besoin d'une formation spécifique pour les cadres? Ou les exigences requises du management ne sont-elles pas identiques à celles du secteur privé? La réponse est multiple et dépend en premier lieu des conditions cadres temporelles et culturelles.

LES CHOSES BOUGENT

En Suisse, le style de direction des institutions publiques a connu plusieurs fois des mutations profondes, essentiellement caractérisées par trois phases.

Après la Seconde Guerre mondiale, la fonction de direction consistait essentiellement à imposer les lois et les règlements. Les juristes étaient donc fortement surreprésentés parmi les cadres supérieurs et moyens. Cette prédominance se reflétait dans la formation. Ce n'est pas par hasard qu'au début des années 80 encore, les premiers professeurs de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) étaient en majorité des juristes.

Au milieu des années 70 a eu lieu le premier gros bouleversement. C'était l'époque des analyses des coûts indirects et de la rationalisation. Cette évolution a été approfondie au début des années

Gestion publique et privée diffèrent dans leurs processus de décision.



90 et poursuivie par le «New Public Management» (NPM), la direction administrative orientée vers les effets. Les techniques de la gestion privée ont été transposées quasiment sans rupture dans le secteur public.

Depuis le début du siècle, le NPM est remis en question par les responsables dirigeants du secteur public, le secteur privé ayant perdu de son lustre – entre autres en raison de top managers tout aussi incapables que rapaces. Les cadres publics en reconnaissent certes les avantages mais prennent conscience que le NPM occulte des caractéristiques particulières au secteur public. Ainsi, les contribuables de l'administration fiscale ou les chercheurs d'emploi dans les Offices régionaux de placement (ORP) ne sont en aucun cas des clients volontaires comme dans une banque ou un magasin de vêtements. Il est tout aussi incontestable que l'action publique nécessite un pilotage. Seulement, ce pilotage doit également prendre en compte une vue d'ensemble économique ou des rapports de force parlementaires. L'action publique a tout simplement une autre dimension que la direction d'une entreprise privée. Elle allie compétence de gestion à la formation d'opinions démocratiques, aux processus de décisions et aux conditions cadres relatives au droit public.

LE «PUBLIC» EST REDÉCOUVERT

Le NPM présupposait qu'il s'agissait dans les institutions publiques comme dans le secteur privé, de produits, de services, de processus de fabrication et de client. Ce qui est vrai, cependant la mission publique dépasse ce niveau d'action. Une fois que les prestations sont fournies, la mission consiste à trouver une solution aux problèmes fondamentaux. Ainsi, l'orientation professionnelle n'entend pas seulement fournir un service mais s'efforce en outre d'atteindre de nouvelles couches de la population, un objectif leur créant éventuellement des problèmes supplémentaires. Deuxième exemple: à l'inverse du placement de personnel privé, les conseillers du personnel de l'ORP remplissent leur mission justement lorsqu'ils se concentrent sur des chercheurs d'emploi difficiles à placer, donc sur des personnes «peu rentables». L'équation d'économie privée «plus de clients = plus de recettes = plus de bénéfices» est beaucoup trop restreinte pour le secteur public.

L'action publique regroupe le «monde de la gestion» marqué par l'économie privée et le «monde des citoyens» dans lequel adéquation, justice, et égalité des chances occupent une place importante. Pour les cadres supérieurs, il est indispensable de connaître et de relier les deux «mondes».

Après une tendance unilatérale à adopter le fonctionnement de l'économie privée, on reconnaît aujourd'hui une attitude contraire: le sens civique, l'action éthique gagnent en importance dans l'économie privée. En d'autres termes, le privé peut aussi tirer quelques leçons de la gestion publique. Les processus d'apprentissage s'inversent ou du moins, deviennent réciproques.

LES OFFRES DE FORMATION REFLÈTENT LES CHANGEMENTS

Si le côté administratif classique de la formation en gestion était au premier plan jusque dans les années 80, la priorité a été accor-

dée tout à fait partialement par la suite aux aspects du management. Aujourd'hui, nous allions dans les stages de formation des cadres publics des connaissances en gestion, la science politique et le droit public. Cette synthèse crée un nouveau profil permettant à l'IDHEAP de démarquer clairement son offre des autres formations en gestion.

Nous constatons un tournant comparable dans les formations initiales et continues de la Confédération, des cantons ou de la poste. Après que la formation se fut concentrée sur des connaissances générales en management pendant les années 90, on réintroduit depuis peu avec force des thèmes spécifiques aux domaines administratifs et politiques.

On peut observer entre autres dans le temps différentes étapes de développement didactique et méthodologique. Pendant une première phase, la formation et le travail étaient strictement séparés. Plus tard, les contenus de la formation ont été illustrés par des exemples de cas. Notre concept actuel concilie la formation et la pratique professionnelle.

Cette synthèse s'exprime le plus nettement dans notre DEAP (diplôme exécutif en Action publique). Les participants sont suspendus de leur travail pendant deux mois. Ils traitent dans le cours un projet leur étant propre. De cette manière, on associe la formation (dans le cadre de cinq modules) et la mise en application pratique. En supplément, chaque participant-e est accompagné par un coach. A la fin du projet, le participant ou la participante emporte le savoir-faire nouvellement acquis dans son administration. Notre offre a pour but d'organiser le travail de telle sorte que les gens puissent s'y qualifier.

FAIRE CIRCULER LE SAVOIR

Le DEAP est un premier pas. Comme les promotions n'ont plus lieu automatiquement, la formation des cadres publics est devenue plus ciblée et sélective. La structuration renforcée comporte cependant le risque de focalisation sur le profit à court terme. Concrètement, les participants et participantes adaptent leurs connaissances aux nouvelles technologies et aux nouveaux règlements. Il n'est donc pas étonnant que les cours obligatoires aient tendance à augmenter, comme une étude du Fonds national le prouve.

La formation réactive à court terme empêche une gestion systématique du savoir. Ce qui signifie que l'utilisation des connaissances collectives dans les institutions publiques est suboptimale. Un nouveau et important challenge est donc de mieux faire circuler les connaissances au sein de l'organisation en associant la formation et la pratique de façon conséquente.

Dr Yves Emery est professeur de management public (Ressources humaines) à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne. Adresse: Route de la Maladière 21, 1022 Chavannes-près-Renens. Pour en savoir plus sur ce sujet: cf. page 30