

# Piloter la formation: enjeux et dispositifs de base

**Le pilotage se conçoit surtout pour des engins mobiles et non pour une activité pédagogique. Pourtant les notions et outils de pilotage sont de plus en plus introduits au sein des organisations, publiques et privées, et utilisés pour la conduite des politiques publiques. Mais que faut-il attendre exactement du pilotage? Et quelles sont les applications à la formation (professionnelle)?**

Yves Emery

Le mot «pilotage» est à la mode. Nous avons choisi d'illustrer les enjeux et le dispositif de pilotage par la formation (professionnelle) au sein des organisations, mais il est clair que les démarches proposées peuvent, par analogie et moyennant quelques adaptations, s'adapter à l'ensemble des processus formationnels existants, soit les politiques publiques de la formation (Knoepfel, Larrue and Varone, 2001). Les mécanismes présentés ici s'appliquent facilement à la formation professionnelle car cette formation est orientée vers la réalisation de métiers ou de fonctions particulières.

Au sein des organisations, publiques autant que privées, le pilotage se justifie aujourd'hui, plus que par le passé, pour plusieurs raisons parmi lesquelles:

- La formation génère des coûts très élevés, surtout si l'on considère à la fois les coûts directs (animation et logistique), et les coûts indirects (salaires des participant-e-s, manque à gagner, etc.). Un pilotage devrait permettre d'optimiser ces dépenses en fonction d'objectifs précis.
- La formation représente actuellement l'une des attentes principales au sein des rapports de travail, à côté du poste occupé en tant que tel. Et cela tant du point de vue du personnel, la dimension formationnelle étant un élément-clé du nouveau contrat psychologique (Cappelli, 1999), que du point de vue des organisations, cherchant ainsi à accroître leur dimension qualifiante (Amadiou and Cadin, 1996) et leurs processus d'apprentissage (Argyris, 1995).

Si certains spécialistes plaident depuis longtemps pour un pilotage systématique de la formation (Phillips, 1991), force est de constater que peu de collectivités publiques s'y sont mises à ce jour. Mais voyons tout d'abord ce qu'il faut entendre par pilotage, pour l'appliquer ensuite à la problématique de la formation.

## **Vous avez dit pilotage?**

Le pilotage est une notion directement issue de la cybernétique – dont la racine *kybernes* signifie le gouvernail – discipline qui met l'accent sur le contrôle des systèmes finalisés, poursuivant un objectif (un cap) ou un état précis d'équilibre (homéostasie). Dans les années 1950 et 1960, cette discipline s'élargit pour constituer une source d'inspiration très importante dans les réflexions sur l'évolution et le contrôle des systèmes humains de tout genre, de l'économie, voire de la société dans son ensemble. Evolution autant que contrôle suggèrent que le pilotage traite avant tout les états dynamiques des systèmes, leur manière d'intégrer les changements internes et externes en relation avec le maintien de paramètres déterminés, tels qu'objectifs poursuivis ou niveau d'activité recherché.

A l'heure actuelle, dans une version plus moderne, la cybernétique englobe l'ensemble des concepts et méthodes permettant un pilotage des systèmes, dans notre cas des organisations ou des politiques publiques. Le mot cybernétique est supplanté par l'une de ses concrétisations les plus marquantes, soit le pilotage. Relevons que le vocable *controlling* a également été utilisé, antérieurement à celui de pilotage (OFPER, 1992).

Le cœur du dispositif de pilotage consiste en une boucle de réglage qui permet au

système gouvernant (instance dirigeante) d'influencer les actions du système gouverné, ou encore système «sous contrôle», dans le but d'améliorer l'atteinte des objectifs poursuivis. Cette boucle comprend la détermination des objectifs et des règles d'action, le choix d'indicateurs réunis en un tableau de bord, le suivi des indicateurs et les décisions d'ajustements (nouveaux objectifs, changement des règles d'action); le tout, si possible, par rapport à une politique préalablement déterminée et régulièrement ajustée.

Le processus de pilotage met en exergue plusieurs éléments indispensables à une bonne gestion, et fréquemment insatisfaisants: absence d'une politique cohérente et communiquée aux instances concernées, objectifs flous ou inexistant, règles d'action absentes ou hypertrophiées, y compris au niveau légal, indicateurs manquants conduisant à des ajustements inadaptés ou tardifs. Voyons plus en détail comment le pilotage peut s'appliquer à la formation.

## **Piloter le processus formationnel**

Au sein des organisations, la formation relève généralement du développement des compétences, l'un des processus-clés de la gestion des ressources humaines (Emery and Gonin, 1999). En principe, ce processus permet d'apporter aux personnes (compétences individuelles) et aux équipes (compétences collectives) les savoir-faire et savoir-être utiles à leur fonction et à leur organisation. Il est même possible de considérer le «capital compétences» global d'une organisation, voire d'une région ou d'un bassin d'emploi en entier (Authier and Lévy, 1999).

A y regarder de plus près, et singu-

**Les étapes-clés du processus formationnel**

Le processus formationnel comprend plusieurs étapes que l'on peut résumer de la manière suivante:

**Première étape: les inputs**

Au départ du processus, il convient d'une part d'anticiper les besoins en compétences de l'organisation, à partir des options générales prises (stratégie), des prestations à fournir par les différents services et de l'évolution des métiers et des technologies, dans une démarche apparentée à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. D'autre part, les compétences du personnel en place doivent être évaluées, de sorte à faire ressortir les besoins prioritaires et les personnes devant être retenues pour les actions de formation. Finalement, les ressources impliquées dans le développement de compétences devront être déterminées, en fonction des orientations politiques plus générales, des ressources à disposition, et de la connaissance technique de l'efficacité respective des différents dispositifs formationnels existants (état de la connaissance).

**2<sup>ème</sup> étape: le processus de développement des compétences en tant que tel**

Il s'agit ici de «fabriquer» les compétences, en choisissant l'action et la pédagogie appropriée. Les différentes actions formationnelles pourront être appréciées quant à leur qualité et leur efficacité.

**3<sup>ème</sup> étape**

Les actions mises en œuvre doivent permettre d'aboutir à l'acquisition des compétences souhaitées. Aussi cette étape consiste-t-elle à apprécier dans quelle mesure ces compétences sont effectivement maîtrisées par les personnes concernées.

**4<sup>ème</sup> étape**

L'acquisition de ces compétences doit ensuite permettre au personnel de progresser dans la réalisation des missions qui lui sont confiées au sein de l'organisation, exerçant ainsi un impact (quantitatif ou qualitatif) positif sur sa performance. L'on trouve ici toute la problématique du transfert et du suivi de la formation dans le terrain, ainsi que le lien pas toujours clairement formulé entre compétences d'une part et motivation d'autre part.

**5<sup>ème</sup> étape**

La dernière étape concerne tout simplement les performances de l'organisation, soit la qualité produite pour les clients. In fine, les actions de formation entreprises devraient exercer une influence sur ces performances organisationnelles, même si les liens de causalité ne sont pas nécessairement évidents. D'une manière plus générale, pour une région ou un pays, cette dernière étape d'évaluation est encore plus difficile par la multiplicité des facteurs entrant en considération. Cependant, les comparaisons internationales incluent la qualité et la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée comme l'un des atouts compétitifs décisifs.

lièrement en l'absence de tout dispositif de pilotage, il n'est pas rare de constater que ce processus ne produit pas les compétences utiles, parce que les besoins n'ont guère été identifiés avec le sérieux nécessaire, ou que le dispositif en place fonctionne selon une logique de l'offre plutôt que de répondre à des attentes précises (Meignant, 1997); ou encore qu'il ne génère tout simplement pas de compétences du tout, par une inadéquation de la pédagogie et des moyens utilisés.

La mise sur pied d'un pilotage de la formation doit permettre de révéler ces problèmes et d'opérer les changements nécessaires: il en va à la fois de l'efficacité du processus formationnel (atteindre les objectifs visés) et de son efficacité (utiliser au mieux les ressources attribuées).

Pour mieux comprendre comment un pilotage intégré de la formation fonctionne, l'encadré ci-contre présente les étapes-clés du processus de développement des compétences, avec les objectifs correspondant à chaque niveau, ainsi que le partage des responsabilités essentielles du pilotage.

**Pilotage stratégique et opérationnel de la formation**

Le pilotage du processus formationnel peut intervenir à chacune des étapes décrites, afin d'assurer la conformité des activités réalisées. Toutefois, d'une manière globale, on peut distinguer le pilotage stratégique et opérationnel. La dimension stratégique concerne l'efficacité des mesures de formation prises, soit les étapes 3 à 5, pour lesquelles les responsabilités de pilotage se répartissent de la manière suivante:

L'évaluation des compétences fera partie du tableau de bord des unités de formation, ou des instances certifiantes; il leur appartient en effet de maîtriser le processus pédagogique en tant que tel. Dans une perspective de «politique publique», les instances politiques et administratives responsables doivent mettre sur pied les indicateurs de validation et de suivi permettant d'attester de l'efficacité du dispositif formationnel proposé.

L'évaluation des effets sur les performances du personnel devra être intégrée dans le tableau de bord des managers

<p><b>SVS</b></p> <p><b>FEAS</b></p> <p><b>FIAS</b></p> <p>Prüfungskommission Deutschschweiz                  Sekretariat: Postfach 273 · 8353 Elgg                  Tel. 052 366 18 18 · Fax 052 366 19 19</p>	<b>HÖHERE FACHPRÜFUNG SOZIALVERSICHERUNGS-DIPLOM 2004</b>	
	Datum/Ort:	19. bis 24. April 2004 in Zürich.
	Prüfungsgebühr:	Fr. 3'500.- zuzüglich BBT-Urkunde.
Anmeldung:	Bis 31. Oktober 2003 mittels besonderem Anmeldeformular bei: SVS Prüfungskommission Deutschschweiz, Postfach 273, 8353 Elgg. Die Lehrgangsteilnehmer erhalten die Anmeldeunterlagen direkt zugestellt.	

d'unité, lesquels sont de plus en plus responsabilisés en matière de développement du personnel. Point principal: le sérieux accordé au transfert des compétences acquises par leurs collaborateurs.

Quant à l'évaluation des prestations fournies, elle revient à la direction des unités d'affaires et à la direction de l'organisation. A ce niveau, l'impact concret des mesures formationnelles sur la qualité des prestations fournies pourra être apprécié, notamment par le suivi d'un tableau de bord prospectif (Kaplan and Norton, 1996): il constitue le véritable return sur les ressources en temps et en argent investies dans la formation.

A ces trois responsabilités principales, l'on peut bien sûr ajouter le personnel lui-même, qui est de plus en plus invité à «se prendre en main», qui est responsabilisé quant au développement de ses compétences, et plus largement de son évolution professionnelle (Guénette, Rossi and Sardas, 2003).

Quant au pilotage opérationnel, il concerne le processus pédagogique (étapes 1

et 2) et revient à l'unité spécialisée dispensant les actions de formation. Des indicateurs portant sur l'efficience (p.ex. coûts/journée de formation, journée de formation/personnel) ainsi que sur la qualité perçue par les utilisateurs (évaluation «à chaud», niveau de satisfaction) sont typiques à ce niveau. Egalement de première importance, le suivi des bénéficiaires actuels de la formation, à mettre en relation avec l'analyse des besoins réalisée initialement.

Le pilotage de la formation est loin d'être développé à satisfaction au sein des organisations, tant publiques que privées d'ailleurs. Les raisons en sont multiples, parmi lesquelles il faut citer la faiblesse des dispositifs de pilotage en général. Et le fait que, malgré les nombreuses études montrant la valeur ajoutée apportée par la formation, dans une optique à long terme en particulier, celle-ci demeure perçue par beaucoup comme un «luxe» qu'il n'est possible de s'offrir qu'en période conjoncturelle favorable.

## Die Steuerung der Berufsbildung

In den Bildungseinrichtungen und in der öffentlichen Bildungspolitik spielt der Begriff «Steuerung» eine immer wichtigere Rolle. Steuerung ist die Kontrolle eines auf ein bestimmtes Ziel ausgerichteten Systems. Es handelt sich um eine Art Regelkreis, der die Definition von Zielen und Handlungsregeln sowie Vorgaben für eventuelle Anpassungen umfasst. Dieses Instrument zeigt auf, welche Elemente für ein gutes Management unerlässlich sind. Auf den Bildungsbereich angewendet, bedeutet Steuerung vor allem das Management der Humanressourcen. Sie ermöglicht die Verwaltung des «Kompetenzenkapitals» einer privaten oder öffentlichen Einrichtung und verbessert die Wirkung und Effizienz der Ausbildung.

Der Bildungsprozess umfasst fünf Schritte. Der erste besteht in der Vorwegnahme der Bedürfnisse. Dies erfordert eine Strategie und die Analyse der zu erbringenden Leistungen sowie der zukünftigen Weiterentwicklung der Berufe. Der zweite besteht in der Erzeugung der Kompetenzen, d.h. der Wahl der geeigneten Pädagogik. Im dritten Schritt wird überprüft, ob die gewünschten Kompetenzen während des Ausbildungsprozesses erworben wurden. Der vierte Schritt besteht in der Evaluation des Kompetenztransfers vor Ort. Schliesslich müssen auch die Leistungen der Organisation evaluiert werden. Dies ist der fünfte Schritt.

Die Steuerung des Bildungsprozesses muss diesen fünf Schritten Rechnung tragen. Sie ist einerseits strategisch, vor allem in den drei letzten Schritten: Die Evaluation der Kompetenzen, der Auswirkungen vor Ort und der Leistungen der Organisation zieht Änderungen im gesamten Bildungsprozess nach sich. Andererseits weist sie in den ersten beiden Schritten, wo sie spezifisch den pädagogischen Prozess betrifft, auch eine operationelle Dimension auf.

PY/MR

### INFO

#### Auteur:

**Prof. Yves Emery.** Docteur en sciences économiques de l'Université de Genève, professeur à l'Institut de hautes études en administration publique depuis 1992, responsable de la chaire de management public et gestion des ressources humaines. Institut de hautes études en administration publique, Route de la Maladière 21, 1022 Chavannes-près-Renens. yves.emery@idheap.unil.ch

#### Bibliographie:

Amadiou, J.-F. and L. Cadin (1996), Compétence et Organisation qualifiante. Paris: Economica.

Argyris, C. (1995), Savoir pour agir: surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel. Paris: InterEditions.

Authier, M. and P. Lévy (1999), Les arbres de connaissances. Paris: La Découverte/Livre de Poche.

Cappelli, P. (1999), The New Deal of Work: Managing the Market-Driven Workforce. Harvard: Harvard Business School Press.

Emery, Y. and F. Gonin (1999), Dynamiser la gestion des ressources humaines dans les services publics. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Emery, Y., S. Budde and M. Chuard Delaly (2002), 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. In Lausanne: Idheap.

Emery, Yves (2002), Added Value in Human Resource Management: Analysis of the Competency Management Process. In Sylvia Horton, Annie

Hondeghem and David Farnham (eds.), Competency Management in the Public Sector. Amsterdam: IOS Press.

Flück, C. and C. Le Brun Choquet (1992), Développer les emplois et les compétences. Paris: Insep Editions.

Guénette, Alain Max, Mathias Rossi and Jean-Claude Sardas (eds.) (2003), Compétences et connaissances dans les organisations. Lausanne: Société d'études économiques et sociales.

Jolis, N. (1997), Piloter les compétences. Paris: Les Editions d'organisation.

Kaplan, R.S. and D.P. Norton (1996), The Balanced Scorecard. Boston: Harvard Business School Press.

Knoepfel, P., C. Larrue and F. Varone (2001), Analyse et pilotage des politiques publiques. Genève: Helbing & Lichtenhahn.

Lawler, E.E. III (1973), Motivation in work Organizations. Belmont.

Le Boterf, G. (1998), L'ingénierie des compétences. Paris: Les Editions d'Organisation.

Le Louarn, P. and T. Wils (2001), L'évaluation de la gestion des ressources humaines. Paris: Editions Liaisons.

Meignan, A. (1997), Manager la formation. Rueil-Malmaison: Editions Liaisons.

OFPER (1992), Le controlling dans les administrations publiques. Berne: Office fédéral du personnel.

Phillips, J. (1991), Handbook of Training Evaluation and Measurement Methods. Houston: Gulf Publishing Company.

Wunderer, R. and A. Jaritz (1999), Unternehmerisches Personalcontrolling. Neuwied: Luchterhand.