



Documents SIGMA No. 16

Les systèmes de formation
dans le service public
des pays de l'OCDE

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kml619fgfjj-fr>

**LES SYSTÈMES DE FORMATION DANS LE
SERVICE PUBLIC DES PAYS DE L'OCDE**

DOCUMENTS SIGMA : N° 16

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale — est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : réforme administrative et stratégies nationales, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, et supervision administrative. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

AVANT-PROPOS

Ce rapport est publié par SIGMA afin que l'on puisse disposer d'une large information comparative concernant les systèmes de formation dans les services publics des pays de l'OCDE. Il traite du cadre institutionnel et des moyens humains des institutions de formation, ainsi que des caractéristiques de la formation fournie et de l'évolution des carrières.

Un bon système de formation est indispensable à toute organisation soucieuse que son personnel acquière et conserve des normes professionnelles de haut niveau en matière de comportement et de performance. Les grandes entreprises internationales consacrent une part significative de leur budget à la formation de leur personnel. Dans le secteur public la formation doit revêtir une importance aussi grande que dans le secteur privé, faute de quoi il pourrait être incapable de remplir ses missions avec efficacité et efficacité, ce qui l'empêcherait de servir comme il convient le citoyen et l'économie. C'est encore plus vrai dans les pays en transition où de grandes réformes s'accomplissent dans presque tous les domaines, et où les agents du secteur public doivent faire face en très peu de temps à des changements nombreux et de grande ampleur.

La plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont créé des institutions de formation pour les agents du secteur public. Un précédent document SIGMA (*Profils par pays des systèmes de formation pour le service public*) décrit les systèmes de formation dans dix pays d'Europe centrale et orientale à la date du printemps 1996. Le présent document examine les pratiques des pays de l'OCDE en matière de formation dans le service public, en complétant ainsi la publication précitée. Il suit en général le même plan de façon à mettre en relief les différences, les forces et les faiblesses des systèmes examinés. Il a également pour but d'aider les pays en transition dans les processus de prise de décision concernant la création ou l'évaluation des systèmes de formation des services publics. Ce rapport ne propose pas d'adopter un système de formation particulier, mais essaie plutôt de mettre en évidence les grands enjeux à prendre en considération lors de la conception ou de l'évaluation de systèmes de formation.

Cette publication devrait être utile non seulement aux responsables politiques et administratifs qui au niveau de l'Etat réfléchissent aux moyens d'améliorer leur service public, mais également à leurs homologues au niveau local.

Pour des précisions complémentaires sur ce thème, veuillez contacter Anke Freibert à l'adresse ci-dessous.

SIGMA-OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 or 45.24.13.94
Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail : sigma.contact@oecd.org
[http ://www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)

NOTE DE SYNTHÈSE

Dans les pays d'Europe centrale et orientale le service public doit s'adapter à une multitude de changements dans un laps de temps très bref. Le personnel y est constamment confronté à un cadre réglementaire en évolution constante qu'il s'agit de mettre en oeuvre et de faire respecter; il lui faut également faire face à de nouvelles demandes émanant aussi bien d'un secteur privé en expansion que de l'ensemble des citoyens. De tels défis ne peuvent être relevés qu'avec un personnel hautement qualifié et mettant sans cesse à jour ses qualifications. Un solide système de formation permanente est donc indispensable pour que les agents publics ne se laissent pas dépasser par un contexte en transformation rapide.

Cette brève étude a pour objet de mettre en lumière les éléments clés des systèmes de formation, ainsi que les avantages et les inconvénients des solutions mises au point dans les pays de l'OCDE, de façon à aider les pays d'Europe centrale et orientale à créer un système de formation de qualité tout en évitant les erreurs déjà commises dans les pays de l'OCDE.

Au cours des trente dernières années la plupart des pays de l'OCDE ont créé des systèmes de formation à l'intention des services publics. Ces systèmes sont influencés par un certain nombre de facteurs tels que le caractère unitaire ou fédéral de l'Etat, la nature de la fonction publique, et la philosophie présidant au recrutement. A cela s'ajoutent d'autres facteurs clés tels que les objectifs du système de formation, le cadre juridique, le financement, les institutions de formation, le statut des personnes formées et le contenu de la formation. Les choix du gouvernement en la matière déterminent la configuration générale du système de formation.

L'un des objectifs habituels de la formation en matière de service public est d'aider à la mise en oeuvre de la réforme et de la modernisation de l'administration; un autre objectif consiste à améliorer les compétences et qualifications professionnelles du personnel de façon à renforcer l'efficacité du service public. Dans certains pays le droit et/ou l'obligation pour les fonctionnaires de recevoir une formation continue sont inscrits dans la constitution. Dans la plupart des pays la formation est régie par la loi portant statut de la fonction publique ou par des textes réglementaires.

Le financement de la formation peut être décentralisé ou centralisé. Dans le premier cas, les crédits sont alloués au budget de l'institution employeuse qui gère les fonds destinés à former son personnel et "rémunère" les institutions se chargeant de la formation. Dans le cas d'un financement centralisé, les fonds sont alloués à la commission responsable de la fonction publique ou à des institutions de formation. Beaucoup de gouvernements appliquent un système de financement mixte.

Dans le passé les institutions de formation relatives au secteur public n'ont pas eu à entrer en concurrence avec leurs homologues du secteur privé dans la mesure où ces derniers n'offraient point de formation adaptée aux personnels du secteur public. Mais comme dans beaucoup de pays le service public introduit des techniques de gestion du secteur privé, les institutions de formation privées ont découvert un nouveau marché, la formation des fonctionnaires. A l'heure actuelle les institutions de formation du secteur public

sont confrontées à la concurrence du marché, du moins dans certains domaines, et elles rivalisent sur un pied d'égalité avec des prestataires du secteur privé.

L'élaboration des politiques de formation revient en principe aux organismes publics qui supervisent les politiques relatives aux services et aux personnels administratifs, c'est à dire les "demandeurs de formation". Il peut s'agir des ministères chargés de la fonction publique et de la réforme administrative (comme en France et en Espagne), ou des ministères de l'intérieur (comme en Allemagne et aux Pays-Bas).

Dans la plupart des pays, plusieurs institutions assurent une formation à l'usage du service public, bien que la formation générale visant les fonctions communes à l'ensemble du service public soit généralement fournie par une seule école. En dehors de cette institution centrale il existe souvent des institutions de formation spécialisées, notamment au sein du ministère des finances ou du ministère en charge de la protection sociale.

Le statut des formateurs dépend plus de la formation fournie que des spécificités nationales. En ce qui concerne la formation permanente, les conférenciers sont généralement recrutés à titre de collaborateurs extérieurs; dans la plupart des institutions s'occupant de formation continue le personnel permanent est peu nombreux.

Les administrations publiques ont mis en place des structures et des procédures permettant d'évaluer les besoins en formation du service public. L'appréciation des besoins est habituellement de la responsabilité de chaque ministère ou de chaque service. Une procédure d'appréciation des besoins repose généralement sur les informations fournies par les directions d'administration et par les bénéficiaires de formation. Pour être efficace elle doit représenter un processus continu dans lequel l'évaluation des mesures de formation existantes tient une place importante.

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA.....	1
AVANT-PROPOS	3
NOTE DE SYNTHÈSE.....	4
1. LA FORMATION ET LES SYSTÈMES DE FONCTION PUBLIQUE.....	7
2. LES OBJECTIFS DE LA FORMATION	8
2.1. La formation en vue du changement.....	9
2.2. La formation à un meilleur service du public.....	10
2.3. La formation à la gestion	10
3. LE CADRE JURIDIQUE.....	10
3.1. Les droits et obligations des fonctionnaires en matière de formation : le cadre législatif et réglementaire	11
3.2. L'articulation entre les résultats de la formation et le déroulement de la carrière.....	12
3.3. Les syndicats et la formation	13
4. LE FINANCEMENT.....	13
Tableau 1. Les dépenses de formation dans la fonction publique en France (1990-1993).....	16
5. LES INSTITUTIONS DE FORMATION ET LES FORMATEURS	17
5.1. L'organisation et les structures responsables des politiques de formation et de leur mise en oeuvre	17
5.2. Le réseau des institutions de formation et le statut de ces institutions.....	18
5.3. Le statut juridique des formateurs	19
6. LES PROGRAMMES : LEUR MISE AU POINT ET LEUR ÉVALUATION	20
6.1. Les procédures d'identification des besoins de formation.....	20
6.2. Les bénéficiaires de la formation.....	21
6.3. Les catégories de formation.....	22
6.4. Les procédures d'élaboration et de validation des programmes et des matériels	23
6.5. L'évaluation des activités de formation	24

1. LA FORMATION ET LES SYSTÈMES DE FONCTION PUBLIQUE

La nécessité d'une formation permanente a été longtemps perdue de vue. Ce n'est qu'à la fin des années 60 que les gouvernements ont commencé à découvrir le besoin d'une formation continue pour les fonctionnaires. C'était l'époque où la réforme administrative figurait à l'ordre du jour et où les nouveaux modes de gestion tels que les systèmes budgétaires, les méthodes de planification et les techniques d'organisation s'introduisaient dans le service public.

Depuis les années 60 la plupart des pays de l'OCDE ont, sous une forme ou sous une autre, mis en place un système de formation. Ces systèmes diffèrent d'un pays à l'autre car divers facteurs déterminent leurs traits fondamentaux. Ainsi dans un Etat unitaire le système de formation du service public a tendance à être centralisé. L'institution centrale de formation peut disposer de centres régionaux mais c'est elle qui définit généralement les objectifs de la formation et met au point la stratégie et le contenu de celle-ci. Dans un Etat fédéral non seulement l'administration centrale, mais l'administration de chaque état aura ses propres centres de formation et pourra ainsi fixer elle-même les objectifs, la stratégie et le contenu de la formation. Si la constitution d'un pays prévoit une autonomie des collectivités locales, il y a même place pour un système de formation indépendant au profit du personnel de ces collectivités.

Le régime du personnel du service public constitue un autre élément déterminant du système de formation. Le système de la carrière implique un système de formation différent de celui du système de l'emploi. Le système de la carrière suppose que soit assurée la formation nécessaire à la progression dans la carrière. Si la fonction publique est organisée selon le système de l'emploi une telle formation a moins d'importance, car on recrute les spécialistes nécessaires et on ne s'attend pas dans un tel système à faire carrière.

Dans le système de la carrière, la formation d'adaptation à l'emploi revêt une importance primordiale, tout comme le perfectionnement. Le personnel que l'on recrute entre en fonction sans connaître précisément son métier. La formation d'adaptation à l'emploi assure une préparation d'ordre général à un travail dans la fonction publique. Quant au perfectionnement, il fournit une préparation spécifique à de nouvelles fonctions après ou avant une mutation ou une promotion. Dans un système de l'emploi la formation peut revêtir moins d'importance dans la mesure où on procédera au recrutement d'un spécialiste pour pourvoir tel poste. Toutefois même les spécialistes peuvent avoir besoin d'une certaine formation au cours de leur vie active afin de mettre à jour leurs qualifications au regard des nouvelles technologies ou d'autres changements.

On pouvait dans le passé classer clairement un service public selon qu'il appliquait un système de la carrière (le service public classique de l'Europe continentale) ou un système de l'emploi (comme aux Etats-Unis ou au Canada). Il semble cependant qu'à l'heure actuelle les gouvernements organisent leurs services publics en mélangeant les deux systèmes. Les Etats-Unis par exemple se sont écartés d'un système de l'emploi pur et ont introduit dans une certaine mesure un système de la carrière, même pour les postes administratifs élevés (le senior civil service), en ménageant cependant une marge de manoeuvre assez large pour les nominations politiques. De leur côté les systèmes de fonction publique classiques dotés d'un système de la carrière rigide ont introduit plus de flexibilité pour permettre des nominations directes à des emplois autres que de début de carrière, et/ou ils ont exclu du déroulement de carrière normal les emplois situés au dessus d'un certain niveau.

Un autre facteur important qui a influé sur le système de formation du service public est la philosophie qui préside au recrutement. La plupart des pays recrutent les nouveaux agents en demandant un niveau d'éducation qui prépare le candidat au service de l'Etat, ou bien ils prévoient après le recrutement une

formation assez longue et assez complète pour s'assurer que le personnel ainsi recruté dispose des connaissances de base nécessaires à un travail dans la fonction publique. Un tel système n'exige guère de perfectionnement pendant les premières années de service. C'est peut-être pour cela que la plupart des administrations d'Europe continentale ont découvert assez tardivement la nécessité d'une formation continue. Dans le système britannique, où le procédure de recrutement prend en compte le niveau, mais non le contenu de l'éducation antérieure, et où une formation initiale longue immédiatement après le recrutement est également peu courante, la valeur d'un système efficace de perfectionnement a été reconnue beaucoup plus tôt.

Les facteurs mentionnés ci-dessus ont beaucoup influencé la structure, la dimension et les coûts du système de formation. Ils ont eu en outre une incidence sur la définition, le suivi et le contrôle des objectifs, des stratégies et des contenus de la formation. En général les systèmes de fonction publique (carrière ou emploi) et la philosophie du recrutement (éducation générale ou éducation axée sur l'emploi) n'en sont pas moins le fruit de la tradition administrative et de la philosophie de l'administration, qui sont souvent l'une et l'autre retracées dans la constitution, de sorte que ces systèmes ne sont pas faciles à changer.

Outre les dits facteurs il existe plusieurs éléments clés qui déterminent un système de formation à l'usage du service public, notamment :

- les objectifs,
- le cadre juridique,
- le financement,
- les institutions de formation et leur statut,
- le statut des formateurs, leurs capacités pédagogiques, et
- le contenu de la formation, l'évaluation des besoins, etc.

Les choix politiques opérés par un gouvernement quant à chacun de ces éléments déterminent la configuration d'ensemble du système de formation. En général une décision prise à l'égard d'un des éléments a des implications pour les autres éléments. Par exemple la fixation des objectifs doit retentir sur le contenu de la formation et, très vraisemblablement, sur le statut des formateurs. L'indépendance et/ou la décentralisation des institutions de formation retentissent nécessairement sur la nécessité de coordonner, de suivre et d'évaluer la formation de façon à faire prévaloir un certain niveau de qualité.

En général les pays de l'Europe occidentale n'ont cessé d'évaluer les avantages et les inconvénients de leurs systèmes de formation respectifs. Bien qu'aucun d'entre eux n'ait opéré une refonte totale, ils ont pris des mesures pour bénéficier au maximum des avantages de leur système de formation et pour en atténuer les faiblesses.

2. LES OBJECTIFS DE LA FORMATION

Les objectifs poursuivis par les gouvernements en matière de formation permanente des agents de l'administration sont généralement définis dans les textes officiels relatifs à la fonction publique, soit dans la loi relative à cette dernière, soit dans des dispositions concernant spécifiquement la formation; dans certains cas les objectifs sont spécifiés dans la constitution. Bien que les objectifs ainsi fixés aient des contenus différents et soient plus ou moins concrets selon les pays, on aperçoit un objectif de la formation à l'usage du service public qui est commun à tous, à savoir *aider à la mise en oeuvre de la réforme et de la modernisation administratives*. D'autres objectifs revêtent un caractère plus opérationnel :

- adapter les compétences et les qualifications aux changements technologiques et aux changements que connaît le service public, de façon à améliorer les performances des fonctionnaires en les aidant à s'adapter à des transformations dans leur travail dues au progrès technique, à une nouvelle législation, etc.;
- accroître l'efficacité avec laquelle les tâches sont accomplies de façon à réduire les coûts ;
- favoriser la mobilité horizontale grâce à une formation permettant d'acquérir l'expertise nécessaire à l'accomplissement de nouvelles tâches à niveau hiérarchique inchangé, de façon à améliorer la flexibilité et l'adaptabilité des effectifs de fonctionnaires ;
- rendre les agents plus motivés ;
- améliorer la gestion des ressources humaines (égalité de traitement des hommes et des femmes, etc.) ;
- améliorer la relation entre le service et l'utilisateur ainsi que la qualité des services rendus au public ;
- aider au perfectionnement du personnel (déroulement de la carrière) ; et
- développer la coopération internationale et l'intégration européenne.

2.1. La formation en vue du changement

On peut noter que la formation gagne sensiblement en importance quand les gouvernements se lancent dans de profondes réformes du service public. Ce fut le cas lors des années 70 et 80 dans l'Europe de l'Ouest et du Nord, lorsque d'amples réformes administratives étaient à l'ordre du jour sur le plan politique, à savoir la démocratisation (Espagne), la "débureaucratization" (Allemagne), la décentralisation (France), "l'administration au service de l'utilisateur", la préparation à l'entrée dans la Communauté Européenne et la création de l'Union européenne.

Une nouvelle vague de réformes administratives vient juste de s'amorcer dans les pays anglo-saxons avec la "réinvention de l'administration" aux Etats-Unis, "Service Public 2000" au Canada, et les efforts similaires accomplis en Australie et en Nouvelle-Zélande.

C'est un effort encore plus grand qui est demandé aux pays en transition vers une économie de marché, car dans la plupart des cas le secteur public doit être complètement restructuré, et le nouveau service public est confronté à d'énormes défis lorsqu'il s'agit de faciliter le développement économique du pays.

La perception du rôle de l'administration a changé — il ne s'agit plus de fournir directement des services mais de faciliter et de permettre cette fourniture — et l'on conçoit différemment les tâches de la fonction publique — être au service de la société plutôt que défendre l'ordre public — ce qui a pour résultat que l'on fait d'énormes efforts de formation permanente pour aider le personnel en place à s'adapter à la nouvelle culture de la fonction publique. Lorsqu'il existe des dispositifs de formation à l'usage du service public, ils servent notamment à créer une culture commune et à faciliter la mise en oeuvre des réformes administratives. A cet égard il faut signaler que les dispositifs de formation du secteur privé mettent plus l'accent sur la création d'une culture commune que la formation du secteur public, et ce phénomène peut avoir des incidences sur les performances. Cette règle ne souffre guère d'exceptions. Si toutefois on inclut dans cette comparaison les dispositifs de formation/éducation initiales du secteur public, il faut mentionner le cas de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) en France, puisque l'un des objectifs explicites de la formation y est la création d'un esprit de corps.

2.2. La formation à un meilleur service du public

Le service public s'est pendant longtemps perçu comme hiérarchiquement supérieur au citoyen, considérant ce dernier comme un subordonné et un quémendeur. Ce n'est qu'à la fin des années 60 et durant les années 70 qu'est apparue l'idée d'une administration offrant "un service au citoyen". Créer une nouvelle culture de service au sein de la fonction publique de façon à améliorer l'écoute du service public a été à cette époque un objectif primordial de la formation dans la plupart des administrations d'Europe occidentale.

Les agents de l'administration ont dû s'adapter à de nouvelles demandes telles que la transparence des décisions administratives, le droit à des voies de recours, la protection des données, la fourniture d'informations sur l'administration et la mise à la disposition des citoyens de numéros verts. Toutes ces innovations ont exigé un changement assez fondamental des mentalités que les fonctionnaires chevronnés ont eu et ont encore beaucoup de mal à admettre.

Des modules de formation destinés à atteindre ces objectifs ont été mis au point à tous les niveaux de l'administration, en particulier à l'échelon local.

2.3. La formation à la gestion

Le service public a dû et doit encore faire face à la tâche redoutable consistant à fournir des services en quantité et en qualité accrues alors qu'en même temps l'alourdissement des déficits budgétaires exige des mesures sévères de maîtrise des coûts. Cette situation a conduit à réformer profondément la gestion dans les services publics. L'introduction de méthodes et de techniques de gestion nouvelles a représenté une réponse à ce défi. De tels changements dans la gestion recouvrent notamment des manières différentes de gérer le budget, un allègement des structures hiérarchiques par des transferts de compétences, et des investissements dans le développement des ressources humaines.

Cette transformation du service public qui fait de lui non plus un organisme qui exécute les lois mais un agent du changement stimulant et facilitant le développement économique et favorisant le bien-être du citoyen n'est pas terminée. Jusqu'où cette transformation du service public dans le sens d'une gestion de type privé devrait aller ? La réponse varie selon les pays. Le Royaume-Uni semble avoir pris la tête en Europe pour ce qui est d'introduire les valeurs du secteur privé dans le service public. D'autres pays tels que l'Allemagne, l'Autriche et la France ont beaucoup hésité à changer le système de valeurs du service public. Ils ont cependant réformé la culture de gestion en mettant l'accent sur la flexibilité et la performance et en liant le déroulement des carrières aux performances et à la formation. Mettre en application cette nouvelle culture de gestion dans un service public dont la majeure partie de l'encadrement n'a jamais été initiée à la théorie du management exigera un effort constant en matière de formation continue.

3. LE CADRE JURIDIQUE

Dans certains pays de l'OCDE le droit et/ou l'obligation pour les fonctionnaires de recevoir une formation continue sont inscrits dans la constitution. Dans la plupart des pays la formation permanente est régie soit par la loi relative à la fonction publique soit par des textes réglementaires. Certains pays comme l'Espagne, la France et l'Italie ont à côté des mesures légales des conventions collectives négociées fixant le détail de la formation permanente pour les fonctionnaires. S'agissant d'employés du secteur public, c'est

à dire de travailleurs dont les relations professionnelles sont régies par le code du travail, la formation permanente relève essentiellement des conventions collectives.

En France la formation permanente est régie par des lois ou par des textes complémentaires à caractère réglementaire. Ces textes font obligation au gouvernement de mener une politique de formation permanente et reconnaissent au fonctionnaire un droit à la formation continue. Ces dispositions juridiques sont complétées par l'accord-cadre du 29 juin 1989 renouvelé le 22 février 1996, qui précise les modalités de la formation permanente. Cet accord-cadre mérite d'être mentionné car c'est la première fois qu'une convention collective signée pour le service public couvrait autre chose que des questions de rémunération.

Il n'y a pas au Royaume-Uni de législation générale régissant la formation continue, ce qui est cohérent avec la culture administrative britannique. La formation continue n'en a pas moins eu toujours un rôle important dans l'administration britannique.

3.1. Les droits et obligations des fonctionnaires en matière de formation : le cadre législatif et réglementaire

Les fonctionnaires, tout comme les autres agents travaillant au sein du service public, bénéficient du droit général à la formation permanente. La plupart des textes officiels parlent également d'une obligation de "s'éduquer soi-même", c'est à dire l'obligation qu'a le fonctionnaire d'assurer la mise à jour de ses connaissances et de ses qualifications.

Il n'existe généralement pas de droit spécifique à un certain nombre de jours de formation par an pour chaque fonctionnaire. La France fait exception, car l'accord-cadre mentionne le chiffre de cinq à six jours (selon les catégories, 6 jours pour le cadre C) par fonctionnaire pendant la période où l'accord est en vigueur, soit trois ans. En fait le nombre moyen de jours de formation par fonctionnaire a bel et bien dépassé le chiffre fixé par l'accord.

Dans ce contexte il convient de mentionner que les codes du travail ou les conventions collectives du secteur privé incluent souvent le droit à environ une semaine de congé éducation par an.

Bien qu'il n'y ait pas de droit spécifique à la formation, les systèmes de formation existants arrivent généralement à accueillir la plupart des demandes de formation des fonctionnaires. En outre la majorité des législations ayant trait à la fonction publique prévoient la possibilité de congés éducation de plus longue durée pour suivre des enseignements postsecondaires ou des programmes spécifiques de formation, sous réserve que certaines conditions soient remplies. En Italie par exemple, le fonctionnaire a le droit de se consacrer à des études menant à l'obtention d'un diplôme d'Etat. Dans ce cas l'Etat peut accorder à tout fonctionnaire effectuant de telles études un congé éducation rémunéré pouvant aller jusqu'à 150 heures par an.

L'obligation de suivre des programmes de formation, qui a trouvé place dans la plupart des textes législatifs relatifs à la fonction publique, permet d'imposer une formation aux fonctionnaires. Cette formation peut être bien supérieure à cinq jours par an. Ainsi en Allemagne il existe des règlements spécifiques concernant la formation continue des fonctionnaires des administrations fiscales et douanières, des services du travail, et de la sécurité sociale. Les fonctionnaires de catégorie A sont tenus de suivre un cycle de formation de deux ans après avoir été recrutés. Il existe en outre un cycle de formation pour les nouveaux agents exerçant des fonctions d'administration générale.

En résumé le fonctionnaire a le droit, et l'obligation, de suivre une formation en cours de carrière. Cependant le droit n'est jamais explicité (sauf en France), et ce n'est que dans des cas exceptionnels que l'obligation se traduit par une participation obligatoire à un programme de formation. Le plus souvent c'est au fonctionnaire qu'il appartient de décider s'il veut ou non participer à une action de formation continue.

3.2. L'articulation entre les résultats de la formation et le déroulement de la carrière

Lier les programmes de formation au déroulement de la carrière a été l'un des principaux objectifs visés au moment où l'on a créé la plupart des institutions de formation à la fin des années 60 et durant les années 70. Cet objectif n'a cependant pas été atteint. Faire des actions de formation la condition sine qua non d'une amélioration de carrière reste exceptionnel. Cela tient à divers facteurs : la réticence des directeurs du personnel à affaiblir leurs pouvoirs discrétionnaires, la politisation croissante des nominations aux postes de direction, le manque de confiance dans la formation, l'insuffisance des moyens de formation disponibles, et le coût supplémentaire qu'entraînerait le fait d'évaluer le "succès de la formation".

Il faut garder présent à l'esprit que dès que la participation à un programme de formation spécifique est mise comme condition à une promotion, ce programme de formation doit être mis rapidement à la disposition de tous les fonctionnaires susceptibles de postuler à cette promotion. L'incidence sur les frais de personnel pourrait être sensible, tout comme l'incidence sur le nombre de jours de formation par fonctionnaire/an. Etant donné la nécessité de réduire les coûts, l'"obligation de formation" est souvent reportée à une date postérieure à la promotion, celle-ci étant décidée sous réserve d'une période probatoire pendant laquelle la formation en question aurait lieu.

Exemples de liens obligatoires entre formation et promotion :

Formation initiale et recrutement

En France et en Allemagne, par exemple, il existe des systèmes très élaborés de formation initiale de longue durée dans lesquels interviennent les instituts régionaux d'administration (France) ou les instituts d'administration (Allemagne). Le contenu des programmes et les examens sont régis par des textes réglementaires. Pour être recruté dans la fonction publique il faut réussir à l'examen de sortie (en Allemagne) ou obtenir un classement au moins satisfaisant (en France). On peut repasser l'examen une fois. Cependant il y a en Allemagne des *Länder* où il n'existe aucune garantie de recrutement, c'est à dire que tous ceux qui ont réussi l'examen ne sont pas recrutés. En France si le classement n'est pas satisfaisant l'étudiant peut se voir offrir un poste de début d'une catégorie inférieure ou, dans certains cas, être autorisé à recommencer sa scolarité.

Actions de formation pour accéder à une catégorie supérieure

Dans la fonction publique de type continental quatre catégories prédominent encore : exécution simple, exécution spécialisée, application, direction/conception. Depuis une dizaine d'années cependant, les possibilités de promotion à une catégorie supérieure se sont considérablement améliorées. Parallèlement, plusieurs pays ont prévu des programmes de formation pour faciliter l'accès à une catégorie supérieure. Le contenu de la formation ainsi que les examens correspondants sont fixés par voie réglementaire. En France il existe des programmes de formation pour préparer les concours internes donnant accès à une catégorie supérieure de la fonction publique. Bien que ces programmes ne soient pas juridiquement obligatoires, du moins pour ceux qui préparent au concours d'entrée à l'ENA, il est presque impossible de réussir au concours sans avoir suivi ces programmes. En Allemagne, l'Académie fédérale d'Administration publique

est l'une des institutions offrant ce genre de programme de formation. Pour être promu dans la catégorie supérieure il est obligatoire d'avoir passé ces concours (concours d'entrée à l'ENA en France; examen de sortie organisé par la commission fédérale du personnel en Allemagne).

Actions de formation liées à certaines promotions

Il existe un cycle de formation obligatoire en France, qui concerne le personnel ayant été nommé à des emplois tels que sous-directeur. En Allemagne la loi stipule qu'une formation spécifique "doit" être suivie lorsque quelqu'un est promu chef de bureau dans un ministère. En pratique c'est à chaque ministère de décider si cette disposition est obligatoire ou non.

3.3. Les syndicats et la formation

Le service public est fortement syndicalisé, de sorte qu'il n'y aurait rien d'étonnant à ce que les syndicats aient leur mot à dire quant à l'organisation et au contenu de la formation dans le service public. Leur influence est cependant assez limitée. La seule exception est la France où, sur la base de l'accord-cadre, les syndicats de fonctionnaires sont associés à la mise au point des programmes de formation permanente. Etant donné que les syndicats sont souvent dépourvus de l'expertise nécessaire pour débattre au niveau politique de l'élaboration des programmes de formation permanente, le gouvernement français a même fourni les fonds nécessaires (FF 14 millions en 1991-1992) pour former les membres des syndicats sur les dossiers en discussion. Dans d'autres pays les syndicats ne représentent pas vraiment un acteur important sur les problèmes de formation permanente, bien que de tels problèmes fassent partie des conventions collectives (Espagne et Italie) ou que les syndicats soient représentés dans le comité consultatif des institutions de formation (Allemagne). En Allemagne, cependant, les syndicats et en particulier l'association des fonctionnaires ont leurs propres institutions de formation qui assurent une formation continue tournée non seulement vers les activités syndicales, mais également vers l'amélioration des qualifications professionnelles.

4. LE FINANCEMENT

La formation est le plus souvent financée de deux façons :

- les fonds de formation sont décentralisés, c'est à dire qu'ils sont alloués au budget de l'organisation employeuse qui les gère pour assurer la formation de son personnel et "rémunère" l'institution se chargeant de la formation ;
- les fonds de formation sont centralisés, c'est à dire qu'ils sont alloués à la commission qui gère la fonction publique ou à des institutions de formation. Dès lors la formation pour l'organisation employeuse est assurée gratuitement, si on ne tient pas compte du traitement versé au fonctionnaire pendant qu'il est en formation.

Les deux systèmes de financement nécessitent un certain suivi et un certain contrôle pour veiller à ce que les objectifs de la formation puissent être atteints. Dans le premier cas (les organisations employeuses gèrent les crédits budgétaires destinés à la formation du personnel) les fonds pourraient en effet être utilisés à d'autres fins. C'est le cas si les crédits affectés à la formation du personnel ne sont pas bloqués mais peuvent être virés vers d'autres lignes budgétaires que l'organisation employeuse estime plus importantes. Dans ces conditions la formation risque d'être négligée. Si à l'inverse les fonds de formation sont alloués aux institutions de formation et que la formation soit du même coup gratuite pour l'organisation employeuse, celle-ci peut négliger de procéder à une évaluation approfondie de ses besoins

de formation et demander en conséquence plus de formation qu'elle n'en a réellement besoin, ou une formation sans rapport avec le travail à effectuer.

La plupart des gouvernements pratiquent un système de financement mixte. En dehors des fonds mis directement à la disposition d'une ou plusieurs institutions publiques de formation, ils allouent directement des crédits de formation aux ministères ou aux agences. Les crédits de formation ne peuvent généralement pas être virés à d'autres lignes budgétaires. Les ministères ou les agences disposent cependant d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne le type de formation qu'ils veulent assurer, les formateurs à embaucher ou le choix de l'institution — publique ou privée ? — à laquelle ils confieront la formation. Les ministères ou les agences peuvent dépenser les crédits de formation en actions de formation organisées en leur sein, ou ils peuvent envoyer leurs agents à des institutions de formation externes, notamment celles qui opèrent dans le secteur privé.

Dans le passé les institutions publiques de formation n'étaient pas en concurrence avec leurs homologues du secteur privé. Elles formaient un milieu fermé, mais se concentraient souvent sur des actions ou des thèmes de formation spécifiques, en se répartissant entre elles le travail. Elles allaient parfois jusqu'à laisser place à une certaine concurrence entre elles. Cette situation a fini par changer. A l'heure actuelle les institutions de formation du service public sont de plus en plus gérées comme des entreprises privées. Elles sont confrontées à la concurrence du marché et sont en compétition avec les prestataires de services du privé dans des conditions plus ou moins équivalentes. Il en est particulièrement ainsi pour le Civil Service Collège britannique et pour la plupart des institutions de formation des pays scandinaves.

Ces changements tendent à faire basculer la formation vers la demande de formation, c'est à dire vers les besoins de formation tels qu'ils ont été estimés, plutôt que vers l'ancien système dépourvu de concurrence qui à la longue a fini par devenir plus ou moins inflexible et fermé aux demandes nouvelles. Dans certains cas la formation était en fait de plus en plus régie par l'offre, en ce sens que les programmes de formation qui s'étaient révélés une réussite étaient reconduits à répétition. A l'inverse l'ouverture aux forces du marché pourrait entraîner certains inconvénients, notamment en ce qui concerne les moins qualifiés, dont les besoins de formation pourraient être oubliés dans la mesure où ils forment un groupe de pression moins influent; en outre les actions de formation concernant ce groupe sont souvent moins prestigieuses et engendrent de moindres profits.

On ne dispose pas facilement pour tous les pays de données exactes sur les financements affectés à la formation dans le service public. Cela tient à des facteurs tels que :

- l'existence dans les budgets fédéraux d'une multiplicité de budgets distincts qu'il serait nécessaire de consulter ;
- le fait que les traitements versés pendant les actions de formation sont ou non comptés dans les statistiques ;
- le fait que la formation précédant le recrutement est ou non prise en considération.

Il existe cependant quelques pays pour lesquels on dispose de données. Les chiffres relatifs au Royaume-Uni montrent que le montant total investi dans la formation des fonctionnaires était de £ 381 millions en 1989-1990, soit 6 pour cent de la masse salariale des administrations publiques. Ce pourcentage est resté stable pendant les trois années qui ont suivi. A titre de comparaison les entreprises britanniques du secteur privé n'affectent en moyenne à la formation que 2 à 3 pour cent de leur masse salariale. La somme dépensée en formation par fonctionnaire représentait en moyenne £ 788 en 1989-1990; une journée de formation coûtait £ 179 par personne. La masse totale se répartissait comme suit :

• traitements du personnel en formation	43 %
• coûts salariaux des formateurs	25 %
• hébergement et autres coûts	14 %
• participation aux frais	12 %
• transport et indemnités journalières du personnel en formation	7 %

En France l'accord-cadre précise le pourcentage minimum de la masse salariale qui doit être affecté à la formation. Pour 1992 ce minimum était fixé à 2 pour cent de la masse salariale brute, et à 3,2 pour cent en 1994. Pour 1990 la dépense effective de formation se situait entre 2,1 et 7,48 pour cent selon les ministères. A titre d'exemple le tableau ci-dessous présente la ventilation des fonds consacrés en France à la formation dans le service public, en valeur absolue et en pourcentage de la masse salariale totale.

Tableau 1. Les dépenses de formation dans la fonction publique en France (1990-1993)

	Dépenses de rémunération des stagiaires	Dépenses de rémunération des stagiaires	Autres dépenses	Autres dépenses	Dépenses totales	Dépenses totales
	<i>millions de FF</i>	<i>% de la masse salariale</i>	<i>millions de FF</i>	<i>% de la masse salariale</i>	<i>millions de FF</i>	<i>% de la masse salariale</i>
Adaptation à l'emploi						
1990	5 919	2,56	2 057	0,89	7 976	3,45
1991	6 483	2,66	2 497	1,02	8 980	3,68
1992	5 942	2,34	2 541	1,00	8 484	3,34
1993	6 288	2,26	2 689	0,97	8 977	3,23
Formation statutaire						
1990	44	0,02	25	0,01	69	0,03
1991	31	0,01	25	0,01	56	0,02
1992	30	0,01	13	0,01	43	0,02
1993	86	0,03	15	0,01	110	0,04
Perfectionnement						
1990	5 835	2,52	1 493	0,64	7 328	3,16
1991	6 297	2,58	1 734	0,71	8 031	3,29
1992	6 492	2,56	1 846	0,73	8 337	3,29
1993	6 472	2,33	2 094	0,75	8 566	3,08
Préparation aux concours						
1990	431	0,18	200	0,09	632	0,18
1991	471	0,18	216	0,09	687	0,19
1992	545	0,21	237	0,09	783	0,30
1993	549	0,20	210	0,08	759	0,28
Total formation						
1990	12 230	5,28	3 774	1,63	16 004	6,91
1991	13 282	5,44	4 472	1,83	17 754	7,27
1992	13 009	5,12	4 637	1,83	17 646	6,95
1993	13 395	4,82	5 008	1,81	18 403	

Source : DGAFP, enquêtes auprès des directions de personnel.

5. LES INSTITUTIONS DE FORMATION ET LES FORMATEURS

5.1. L'organisation et les structures responsables des politiques de formation et de leur mise en oeuvre

L'élaboration des politiques de formation est en principe confiée aux organismes publics qui sont responsables de la fonction publique et de la politique du personnel. Il peut s'agir des ministères chargés de la fonction publique et de la réforme administrative, comme c'est le cas par exemple en France et en Espagne, ou des ministères de l'intérieur ayant compétence pour la politique de la fonction publique (y compris la politique du personnel), comme en Allemagne et aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, comme dans les autres administrations anglo-saxonnes, la politique du personnel et notamment le recrutement, le déroulement des carrières et la formation relèvent de la Civil Service Commission.

Dans la pratique, la politique de la formation est également influencée par plusieurs autres acteurs. L'incidence qu'ont sur elle des forces autres que les ministères dépend beaucoup du statut juridique des institutions de formation, c'est à dire du point de savoir si elles font ou non partie de la structure hiérarchique de l'administration, et du degré de décentralisation de la formation. On peut en outre noter que des organismes consultatifs sont fréquemment appelés à aider à la définition de la politique de la formation. Ces conseils peuvent être situés au niveau de l'organisme responsable de l'élaboration de la politique et/ou directement rattachés aux institutions de formation.

En général, quel que soit le statut des institutions de formation, l'échelon politique ou ministériel assume ses responsabilités quant à l'élaboration de la politique de la formation lorsque sont en jeu des programmes de réforme administrative ou des changements politiques tels que l'entrée dans la Communauté européenne, et lorsque ces programmes ont besoin pour leur mise en oeuvre d'être appuyés par des actions de formation. L'application de cette politique est naturellement plus aisée si les institutions de formation du service public sont aux ordres du gouvernement, comme c'est le cas en Allemagne. Si les institutions de formation sont indépendantes, la politique n'en sera pas moins appliquée et les enseignements correspondants proposés, dans la mesure où ces institutions doivent gagner de l'argent pour survivre. Il se peut même que les institutions de formation du secteur privé se révèlent être plus promptes à réagir à de nouveaux besoins de formation, notamment si le marché est très concurrentiel.

En dehors des directions du personnel, il y a également des tierces parties qui émettent des demandes de formation à l'intention du service public, à savoir les syndicats, le secteur privé et, bien sûr, les ministères techniques.

La mise en oeuvre de la formation varie selon le contenu de cette dernière. La formation à caractère général, concernant par exemple la gestion des ressources humaines, l'organisation et la planification, la gestion budgétaire et la rédaction de textes juridiques, etc. est centralisée. La formation technique, c'est à dire les sujets spécifiques du genre adaptation à une nouvelle législation fiscale, est décentralisée; comme on l'a déjà signalé, il peut exister des institutions de formation spécialisées auprès de certains ministères, les finances par exemple.

5.2. Le réseau des institutions de formation et le statut de ces institutions

Il existe dans la plupart des pays un certain nombre d'institutions qui fournissent une formation à l'intention du service public. On trouve en outre en Europe quelques institutions de formation financées par plus d'un gouvernement, par exemple l'Institut européen d'administration publique à Maastricht, qui organise des formations axées sur la Communauté Européenne, et l'Académie Européenne à Kehl, qui est spécialisée dans la formation des fonctionnaires régionaux et des collectivités locales dans la zone du Rhin supérieur, qui couvre essentiellement les régions Alsace et Bade-Würtemberg.

En ce qui concerne les institutions de formation à usage interne, la plupart des pays possèdent des institutions qui fournissent une formation initiale de longue durée pouvant se situer avant ou après le recrutement. Pour cette formation initiale il existe des enseignements spéciaux à l'université (par exemple les programmes de second cycle aux Etats-Unis et au Canada, qui décernent un *Master of Public Administration*), les grandes écoles (France) et les instituts d'administration (Allemagne, catégories B et C).

La formation continue à des fins de perfectionnement et de promotion, c'est à dire les formations courtes de l'ordre de six semaines au maximum, est généralement assurée par d'autres institutions telles que le Civil Service College au Royaume-Uni et l'Académie Fédérale en Allemagne. Ce n'est que récemment que les universités ont pénétré dans ce "marché de la formation continue". Dans certains pays les institutions s'occupant de formation initiale s'occupent également de formation continue, par exemple en France l'Ecole Nationale d'Administration pour ses anciens élèves.

Dans certains domaines de formation très spécialisés comme la maîtrise de l'informatique, la formation peut également être sous-traitée au secteur privé. Pour l'instant, le recours aux institutions privées à but lucratif paraît cependant très limité, ce qui est au moins en partie dû au fait que les frais de participation sont généralement assez élevés, de sorte que le recours à des consultants privés est d'un meilleur rapport coût-efficacité.

Les institutions de formation du secteur public ont créé des réseaux sur une base nationale et internationale pour procéder à des échanges de vues et d'expériences et coordonner leurs activités. Des ateliers sont régulièrement organisés au niveau national, ainsi que des groupes d'études internationaux tels que le SCEPSTA (*Study Group of European Public Service Training Agencies*) et des associations comme l'AIEIA (Association internationale des écoles et instituts d'administration).

Certaines institutions nationales de formation, notamment dans l'UE, travaillent en étroite liaison avec des institutions nationales de formation d'autres pays et ont organisé des cycles de formation destinés aux fonctionnaires étrangers.

Si l'on examine les aspects multiples du paysage de la formation, il apparaît qu'une institution de formation efficace devrait remplir les conditions suivantes :

- jouir d'une certaine indépendance ;
- disposer d'un financement institutionnel pour être à même d'élaborer de nouveaux programmes de formation ;
- être soumise à un certain degré de concurrence qui l'oblige à réagir promptement à de nouvelles demandes ;

- posséder des ressources lui permettant de jouer un rôle actif dans les réseaux nationaux et internationaux pour rester à l'écoute de tout ce qui évolue ;
- disposer d'une instance consultative associant les milieux administratifs, industriels et universitaires, ce qui peut l'aider à mieux percevoir les demandes et besoins de formation en train d'émerger.

5.3. Le statut juridique des formateurs

Les formateurs ont des statuts juridiques divers. Le statut effectif paraît dépendre plus de la formation fournie que des spécificités nationales. Les formateurs permanents à plein temps sont principalement utilisés dans les programmes de formation initiale de longue durée. C'est le cas des programmes universitaires aux Etats-Unis et des instituts d'administration en Allemagne. En France l'Ecole Nationale d'Administration et les Instituts régionaux d'administration embauchent pour leur corps professoral des praticiens du domaine de l'administration publique.

S'agissant de la formation continue, c'est à dire des cycles de courte durée - six semaines au maximum - les conférenciers sont généralement embauchés à titre de collaborateurs extérieurs. Selon le sujet à traiter, il pourra s'agir de praticiens du domaine de l'administration publique, d'universitaires, ou de consultants et formateurs venu du secteur privé. Un tel système pose le problème des honoraires qu'il convient de verser à des experts de l'extérieur. Le niveau des honoraires dépend habituellement du statut du conférencier; les fonctionnaires reçoivent en général des honoraires plus faibles que les consultants du secteur privé, du fait que ces derniers n'ont comme ressources que leurs honoraires et doivent rémunérer leurs collaborateurs, alors que les fonctionnaires et les professeurs d'université disposent d'un revenu permanent. Les honoraires doivent toutefois être attirants pour des praticiens, faute de quoi ceux-ci, qui ont souvent de lourdes obligations professionnelles, refuseraient de prendre la parole et de préparer convenablement leurs interventions.

La plupart des institutions s'occupant de formation continue ont un nombre de permanents très limité, qui assurent le soutien administratif de la formation. Ils ont également la charge de l'élaboration de nouveaux programmes de formation, du suivi des formations dispensées (pour s'assurer de la qualité des formateurs et des matériels de formation) et de l'évaluation des programmes de formation. L'intervention du personnel permanent dans le déroulement effectif de la formation est habituellement très limitée. Le plus souvent ces "permanents" sont temporairement détachés d'un ministère ou d'une agence pour travailler dans l'institution de formation pendant une durée déterminée, et reprennent ensuite leurs activités normales au sein de l'administration. Cette formule de rotation a été instaurée pour que le personnel des institutions de formation soit bien au courant des évolutions et des problèmes quotidiens des administrations publiques. Le personnel en question sera ainsi en mesure d'apprécier si oui ou non la formation dispensée correspond aux besoins de formation réels.

En résumé, l'expérience a montré que des praticiens avertis représentent un atout précieux pour la formation continue. On peut cependant avoir besoin d'autres formateurs, notamment lorsqu'il s'agit de nouvelles techniques de gestion ou de négociation.

L'inconvénient d'utiliser comme intervenants des praticiens est qu'il est habituellement nécessaire de les former aux techniques de formation, et qu'ils ont besoin, pendant au moins un certain temps, d'être aidés par le personnel permanent pour la préparation des matériels de formation.

6. LES PROGRAMMES : LEUR MISE AU POINT ET LEUR ÉVALUATION

6.1. Les procédures d'identification des besoins de formation

Pour répondre aux besoins de formation du service public, les administrations publiques ont mis en place des structures et des procédures destinées à l'évaluation des dits besoins. Les techniques utilisées peuvent varier, non seulement selon les pays et les administrations, mais également en fonction du contenu de la formation envisagée et du groupe cible. Dans la plupart des pays l'estimation des besoins est du ressort de chaque ministère ou de chaque service. Dans certains pays les ministères sont parvenus non seulement à procéder à une estimation des besoins de formation à horizon d'un an, mais à établir pour leurs agents des plans de formation pluriannuels. Dans d'autres pays, où les procédures d'estimation des besoins de formation relèvent des institutions de formation, ce n'est plus la direction du personnel de chaque ministère, mais l'institution de formation qui prend les mesures nécessaires pour apprécier quels sont les besoins de formation. Toutefois, même si c'est à l'institution qu'il appartient d'apprécier les besoins, les directions du personnel des ministères n'en restent pas moins tenues de planifier les carrières des agents, en y incluant la formation requise.

Dans certaines circonstances, si on doit par exemple mettre en place une nouvelle informatique ou appliquer de grandes réformes, la nécessité d'une formation spécifique sera généralement admise par toutes les parties intéressées. Cependant même si un consensus général se dégage sur la nécessité d'une formation, il n'en reste pas moins indispensable de déterminer quels sont exactement les besoins et de définir le contenu précis du programme de formation par rapport au groupe cible.

A titre d'exemple, les grands changements de législation doivent toujours être accompagnés de tout un travail de formation d'adaptation pour ceux qui sont chargés d'appliquer la nouvelle législation. Dans une telle situation le besoin général de formation est évident. Une estimation du besoin spécifique sera néanmoins nécessaire pour apprécier la diversité des besoins d'information sur la nouvelle législation compte tenu du groupe auquel s'adresse la formation (encadrement, agents d'exécution, services techniques). Le même raisonnement vaut pour l'introduction d'un nouveau matériel informatique ou d'une formation à la gestion pour les cadres récemment nommés à tous les niveaux hiérarchiques, ainsi que pour la formation à des techniques telles que la gestion budgétaire ou l'organisation au bénéfice d'agents récemment nommés dans ce type d'emplois.

Par ailleurs il peut exister des besoins de formation dans certains secteurs ou pour des groupes déterminés d'agents pour lesquels le travail d'identification n'est pas aussi aisé, par exemple l'écoute du public, l'éthique, la communication, la coopération, les techniques de rédaction de textes juridiques. Dans de tels domaines une procédure d'estimation des besoins de formation devrait apprécier tout d'abord si sur tel sujet il existe ou non un besoin de formation, et voir à partir de là quel en serait le contenu par rapport au groupe cible.

Toutes ces raisons font que les procédures d'appréciation existantes essaient d'exploiter différentes sources. Elles font intervenir d'une part les informations recueillies du côté de la demande, c'est à dire les échelons hiérarchiques au sein du service public, d'autre part les informations complémentaires provenant de sources extérieures telles que les instances consultatives, par exemple un comité ou un conseil scientifique. Du côté du service public, ce sont les groupes cibles, les directions et en particulier les unités chargées de la gestion des ressources humaines qui interviennent dans l'appréciation des besoins de formation. Lors d'une évaluation des performances, par exemple, les besoins spécifiques de formation devraient être repérés par les unités de gestion des ressources humaines qui les recueilleraient et les transmettraient aux institutions de formation. Les instances consultatives devraient compléter l'estimation

interne des besoins en signalant les tendances nouvelles en matière de formation, en exprimant des préoccupations d'ordre général, voire même en mettant en lumière des insuffisances spécifiques de l'administration qui appellent des actions de formation. Ces instances consultatives peuvent se composer de représentants du monde universitaire, de groupes d'intérêts privés (par ex. les fédérations professionnelles, les PME, les consommateurs) et d'organisations de salariés.

Le produit final — l'action de formation, ses objectifs, son contenu et les méthodes et techniques de formation employées — doit faire l'objet d'un accord entre l'institution de formation qui fournit la formation, et la hiérarchie administrative qui demande une formation déterminée. Cela va de soi si l'institution de formation est financée par le budget. Mais il en va également de même si l'institution de formation est semi-privée ou privée car de tels organismes dépendent des services qu'ils vendent et sont donc encore plus réceptifs à la demande que les institutions de formation entièrement financées par le budget.

Pour monter un programme de formation ciblé et pertinent, on évalue les données recueillies grâce à la procédure d'évaluation des besoins, puis on établit avec la hiérarchie administrative un ordre de priorité des diverses demandes de formation. On gardera présent à l'esprit que toute procédure d'évaluation exige un suivi, c'est à dire une appréciation de son efficacité et de son adaptation à des structures qui évoluent.

En résumé, toute procédure efficace d'évaluation des besoins doit s'appuyer sur des informations provenant de la hiérarchie administrative et des destinataires de la formation. Il faut que ce soit un processus continu dans lequel l'évaluation des actions de formation mises en place joue un rôle important. Une estimation complète des besoins comporte donc généralement :

- un diagnostic des besoins de formation ;
- l'analyse des données recueillies ;
- la préparation et le calendrier des actions de formation (de concert entre l'administration et les institutions de formation) ;
- la réalisation des actions de formation ;
- l'évaluation et éventuellement l'adaptation des actions de formation.

6.2. Les bénéficiaires de la formation

Selon les textes officiels régissant la formation dans les pays de l'OCDE, tous les agents doivent avoir un égal accès à la formation. Cela veut dire que cet accès ne doit dépendre ni de la catégorie, ni des conditions d'emploi de l'agent, ni du niveau de la collectivité publique dans laquelle il travaille. Ce n'est cependant pas toujours le cas dans la pratique. La plupart des pays proposent très peu de formation aux niveaux les plus élevés et les plus bas de la fonction publique. L'essentiel de la formation est proposé aux niveaux moyens d'encadrement.

De nombreux pays se sont pourtant sérieusement efforcés de fournir une formation à la haute fonction publique, en proposant par exemple une formation aux secrétaires permanents qui viennent d'être nommés. Des programmes spécifiques de formation ont été mis au point, notamment aux Pays-Bas, pour mettre en place au sein de la fonction publique un ensemble cohérent de hauts fonctionnaires qui soit capable d'appréhender de façon globale les objectifs de l'administration et de mettre en oeuvre une gestion moderne des ressources humaines.

Dans certains pays les institutions de formation du service public proposent également une formation aux parlementaires qui viennent d'être élus.

En ce qui concerne les catégories de niveau inférieur, certaines actions ont été entreprises pour proposer une formation accrue en quantité et en qualité. Une initiative qui a été prise dans plusieurs pays de l'OCDE concerne la formation en vue d'un meilleur service du public, c'est à dire d'une plus grande réceptivité à la demande. Comme ce sont en général les catégories basses qui se trouvent derrière le guichet et sont donc en contact immédiat avec le public, il est fort important de former ces agents pour améliorer leur comportement vis à vis du public.

Il y a de multiples raisons qui font que les catégories peu élevées de personnel semblent insuffisamment représentées dans les activités de formation. Une raison importante est que dans la plupart des pays la formation concernant ces catégories est surtout organisée au sein des ministères. Il est souvent difficile d'obtenir des informations sur ce type de formation, de sorte que ces catégories ne sont peut-être pas aussi négligées que les statistiques nous porteraient à le croire. Par ailleurs les budgets de formation sont presque toujours trop limités, et ceci peut se faire au détriment des catégories les plus basses, sauf dans les cas où les programmes politiques font pression en faveur d'actions de formation concernant expressément ces agents.

Bien que les formations proposées soient souvent inégalement réparties entre les diverses catégories, il n'y a généralement pas de discrimination liée au statut de l'emploi (contractuel ou titulaire) des personnes appartenant au groupe cible. On se heurte à des difficultés pratiques lorsqu'il s'agit de formation des personnels travaillant à temps partiel, car compte tenu des sujets traités il n'est pas toujours possible d'organiser des formations à temps partiel.

6.3. Les catégories de formation

Il existe divers types de formation. Dans ce large éventail on trouve des formations qui constituent le reflet d'une culture administrative particulière. Ainsi le système perfectionné de formation continue de la Grande-Bretagne résulte de la quasi-absence de programmes de formation préalable au recrutement. De leur côté les systèmes allemand et français, qui assurent une formation préalable ou une formation initiale de qualité, ont longtemps négligé la formation continue.

La formation préalable au recrutement est assurée dans bien des pays par les universités ou par des écoles d'administration publique spécialisées. Les universités américaines, ainsi que quelques universités européennes, assurent après la licence un enseignement d'administration publique. En Allemagne et en France cette formation est fournie de manière un peu différente, à savoir que les étudiants qui suivent ces enseignements sont en fait déjà recrutés par l'administration et se voient accorder un statut particulier. Le fait qu'un tel statut leur donne automatiquement le droit d'entrer dans la fonction publique une fois leurs études achevées dépend de l'enseignement suivi. Ils perçoivent en tout cas un traitement pendant cette préparation. La longueur de la formation préalable varie de six mois à trois ans selon la longueur des études effectuées et la catégorie de recrutement.

Des cycles d'adaptation à l'emploi et d'orientation sont généralement organisés pendant les deux premières années passées dans l'administration. Ces cycles, de l'ordre de quatre à six semaines, sont généralement répartis en sessions de formation d'une semaine. Ils donnent habituellement un aperçu général de sujets tels que les méthodes de travail, les règles budgétaires, le droit public, le droit de la fonction publique, etc. Ici aussi, le contenu dépend dans une certaine mesure des études antérieures des personnes nouvellement recrutées. Dans les administrations spécialisées ces cours d'initiation durent beaucoup plus longtemps et

peuvent s'étaler sur un ou deux ans. Il en est fréquemment ainsi dans l'administration fiscale, les services du travail ou la sécurité sociale, dans la mesure où il s'agit de matières qui ne sont pas habituellement enseignées à l'université.

Les cours de formation permanente constituent le principal type de formation dans l'administration publique. Ils ont pour objectif de qualifier le personnel pour de nouvelles missions dans le cadre de la mobilité horizontale, et/ou de préparer des agents à une promotion. Ces cours servent en outre à informer le personnel des changements en matière d'organisation ou de droit, et notamment des réformes de grande ampleur, une telle formation étant indispensable pour permettre aux agents concernés d'appliquer les réformes envisagés.

La formation peut être organisée dans des institutions de formation sous forme de séminaires ou d'ateliers; elle peut également impliquer l'assistance à des conférences et donner lieu à une formation "sur le tas" par le biais de travaux formateurs effectués sous la conduite d'un moniteur dûment formé. Notons que lorsque la formation doit porter sur de gros effectifs on a eu recours à des formules de formation à distance.

Dans la plupart des pays le statut de la fonction publique oblige les fonctionnaires à mettre à jour leur qualification professionnelle. Il s'agit pour l'essentiel d'une obligation de "s'éduquer soi-même" consistant à suivre les changements d'ordre juridique et autre intervenus dans son domaine de compétence.

La législation de certains pays comme la France prévoit des congés spéciaux pour formation. Les fonctionnaires sont ainsi autorisés à bénéficier de congés de formation personnelle d'une durée maximum de trois ans, dont les douze premiers mois sont rémunérés. Selon les pays, il s'agit d'une disposition soit très libérale et couvrant aussi bien l'apprentissage d'une langue que des études universitaires, soit assez limitée et ne s'appliquant alors qu'à l'éducation liée à la profession.

6.4. Les procédures d'élaboration et de validation des programmes et des matériels

Il existe de multiples procédures d'élaboration de nouveaux programmes de formation. Il semble que les meilleurs résultats aient été obtenus lorsque les nouveaux programmes ont été conçus au sein d'un groupe de travail dont les membres maîtrisaient à la fois la conception des programmes de formation et le domaine technique concerné, en faisant de préférence appel aux institutions d'où provenait la demande de formation. Le groupe de travail peut également consulter des experts extérieurs du domaine en question, par exemple des représentants des usagers si on le juge utile.

Comme on l'a déjà indiqué, les nouveaux programmes de formation sont généralement établis à la suite des demandes exprimées au cours de l'évaluation des besoins de formation. Il arrive cependant que ce soit en fait l'institution de formation qui, par anticipation, repère un besoin possible de formation avant que la demande ait été même formulée par l'administration publique. Ce besoin émergent a pu être identifié par le biais de l'instance consultative de l'institution de formation, par le grand public ou par des groupes d'intérêts. Il appartiendra à l'institution de formation de recenser les programmes de formation susceptibles de répondre à ces besoins.

Programmes de formation et matériels de formation ne peuvent être établis que si les objectifs et le produit attendu sont clairement définis. En ce qui concerne notamment les activités de formation dont l'institution de formation pressent le besoin, il importe de convaincre les destinataires (les organismes publics et leurs agents) de la nécessité d'une telle formation, faute de quoi cette dernière deviendra une fin en soi et la traduction concrète de son contenu risque d'être extrêmement limitée. Pour s'assurer que les actions de formation conduiront bien aux changements escomptés dans le comportement administratif, les

administrations destinataires doivent intervenir pour traduire le contenu de la formation dans le travail quotidien. Un moyen d'obtenir l'appui des dites administrations est de les associer à l'établissement d'un programme de formation. Il faut en outre valider le programme et les matériels de formation dans un séminaire-pilote suivi d'une évaluation approfondie de façon à s'assurer que le résultat désiré est bien obtenu. Il conviendra ensuite de réviser le programme et les matériels à la lumière de cette évaluation.

Les actions de formation visant à changer les comportements ont fait apparaître la nécessité d'un appui extrêmement vigoureux de la part de l'administration destinataire si on veut aboutir à un degré de mise en oeuvre satisfaisant. Il faut notamment que l'établissement de ces types de formation prenne en compte le contexte institutionnel et réglementaire au sein duquel le changement de comportement doit intervenir, d'où l'absolue nécessité d'associer l'administration destinataire à la formulation du programme de formation.

6.5. L'évaluation des activités de formation

Il s'est révélé très difficile de procéder à une évaluation fiable des activités de formation, et on peut être obligé de recourir à différentes méthodes en fonction du contenu de la formation. Les indicateurs envisageables pour évaluer le succès (l'impact positif) de la formation dépendent dans une large mesure du contenu de cette dernière. L'obtention d'un résultat fiable dépend de façon primordiale du mode d'évaluation et des indicateurs choisis. Il va de soi que les indicateurs d'évaluation doivent bien refléter les objectifs affichés de l'action de formation, bien que ce soit rarement le cas.

Outre les indicateurs d'évaluation il faut également déterminer les "personnes à interroger". Il s'agit généralement de la personne formée, de ses supérieurs et subordonnés, de l'unité chargée des ressources humaines, et du public. Ces différents objets auront aux yeux des évaluateurs une pondération qui variera selon le type de formation à évaluer.

Si la formation sert à transférer des connaissances, par exemple des modifications du cadre réglementaire ou des procédures, on trouvera peut-être plus aisément des indicateurs basés sur l'application des nouvelles réglementations ou sur le respect des nouvelles procédures que s'il s'agit d'une formation axée sur les changements de comportement. Un indicateur souvent utilisé est le nombre de réclamations justifiées ou de décisions administratives annulées, alors qu'un indicateur du genre nombre de décisions prises peut conduire à des résultats contraires à ce que l'on recherche.

Une pratique courante consiste à recourir à des questionnaires distribués aux participants immédiatement après l'action de formation. Leurs résultats n'ont qu'un intérêt limité car ils ne font que refléter l'impression immédiate des participants, et ne peuvent pas donner d'informations quant à la profondeur ou à l'étendue des connaissances ou des qualifications qui viennent d'être acquises et seront mobilisées quotidiennement, ou quant aux changements effectifs des comportements, qui ne se voient que sur le tas. Certaines institutions de formation ont fait une expérience consistant à envoyer aux participants un second questionnaire au bout d'une certaine période (par ex. six mois), mais le taux de réponse a souvent été trop restreint pour qu'on en tire des conclusions fiables.

Un autre moyen d'obtenir une information fiable sur l'impact des actions de formation consiste à demander à l'unité chargée de la gestion des ressources humaines de recueillir et de faire connaître les informations pertinentes auprès des échelons supérieurs et des participants au séminaire.

S'agissant des changements de comportement du personnel directement en contact avec le public, le recours à des enquêtes de satisfaction auprès des usagers a donné de bons résultats.

En général l'institution de formation doit également se soumettre à une évaluation générale de l'ensemble de ses activités de formation, qui est souvent effectuée par leur instance consultative ou leur conseil de direction. Ce groupe examine le programme annuel, les priorités fixées, la façon dont il a été répondu aux demandes, et l'impression de "convivabilité" que donne l'institution (programme, accueil, qualité de l'écoute, etc.).