

**VERS UNE GESTION
DES COMPETENCES MANAGERIALES
PLUS EFFICACE
POUR LA FONCTION PUBLIQUE**

Rapport final

Décembre 2016

Giovanni Esposito
Marine Franssen
Giseline Rondeaux

Sous la direction de François Pichault



Table des matières

PARTIE 1- ANALYSE DES PROCESSUS DE FORMATION.....	3
Introduction.....	4
I - Méthodologie.....	6
1. Périmètre du projet.....	6
2. Collecte et analyse des données.....	7
3. Traditions administratives.....	7
4. Fiches-formation par pays.....	9
II - Analyse comparative	18
1. Approche par les critères différenciateurs	18
2. Discussion des résultats	24
PARTIE 2 - DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES ET RÔLES DES MANDATAIRES	30
Introduction.....	31
I - Méthodologie.....	32
II - Synthèse des entretiens.....	34
1. Rôles des mandataires : attentes et investissements	34
2. Le programme de formation	42
III - Analyse transversale.....	51
1. Les attentes de rôle.....	51
2. Le programme de formation	55
3. L'intégration de la formation dans une stratégie de GRH.....	58
Références bibliographiques.....	61
Annexes.....	63
Annexe 1 - Grille d'analyse des formations	63
Annexe 2 - Liste des personnes ressources contactées.....	65
Annexe 3 - Processus de sélection des candidats aux formations.....	66
Annexe 4 - Brève histoire du PUMP	71
Annexe 5 - Brève histoire de la FMPL.....	75

PARTIE 1- ANALYSE DES PROCESSUS DE FORMATION

Introduction

La Nouvelle Gestion Publique (NGP) - également appelée Nouveau Management Public, de l'anglais *New Public Management* - est un concept né dans les années 1970 pour promouvoir la modernisation des administrations publiques. En niant toute différence entre la gestion des organisations publiques et des organisations privées, la NGP réclame une approche pragmatique à la gestion publique et un meilleur partage des rôles entre le pouvoir politique (niveau du pilotage) et le pouvoir administratif (niveau de l'exécution).

Les premières vagues de réformes NGP ont eu lieu dans les années 80 et 90 (2000 en Belgique). Ces réformes ont clairement démontré que le rôle du leader et son style de management apparaissent sans conteste comme l'un des éléments centraux de la modernisation de l'administration. Acteur clé dans le NGP, le manager public doit être professionnalisé et disposer d'une large marge de manœuvre. Dans cette perspective, de nouvelles compétences sont mises en avant : leadership, intrapreneuriat, flexibilité, créativité.

Toutefois, aujourd'hui la gestion publique fait face à une série de paradoxes qui limitent la portée des réformes en cours. En particulier, la littérature scientifique (Talbot, 2003; Emery & Giaque, 2005) a fait émerger une contradiction forte entre le besoin de centraliser les choix stratégiques et l'obligation de rendre compte au niveau politique d'une part, et la tendance réformatrice de NGP à décentraliser la gestion opérationnelle. Dans la pratique, ce paradoxe se concrétise dans une relation controversée entre la volonté de développer les compétences managériales des fonctionnaires publics et la méfiance politique à conditionner nominations et promotions à des critères effectifs de compétences techniques. Dès lors, se pose la question de l'alignement des programmes de formation et de développement des compétences des managers publics avec les attentes de rôle dont ces managers font l'objet, notamment de la part de l'acteur politique.

Face cette situation, le LENTIC (centre de recherche-action de HEC Liège - ULg) et le cabinet du Ministre Lacroix ont mis en place une collaboration sur cet axe particulièrement fécond et pertinent dans le contexte actuel : la formation et le développement des compétences des mandataires publics. Cette collaboration vise à appréhender la problématique de la gestion des compétences managériales au sein de l'administration publique wallonne, analysée au travers de deux dimensions interconnectées, dont nous examinerons l'articulation et les éventuelles incohérences :

1. les processus de formation destinés à développer le profil de compétences des hauts fonctionnaires (différentes étapes de sélection des candidats à l'entrée et à l'issue de la formation, contenu des cursus et modalités, structures d'encadrement) ;
2. les attentes de rôle dont les managers publics font l'objet (notamment de la part de l'acteur politique) et la manière dont ils y répondent et performant leur rôle à leur tour.

La partie 1 de ce rapport se focalise sur la première de ces dimensions et recense les initiatives de développement des compétences managériales mises en oeuvre au niveau fédéral (Institut de Formation de l'Administration, SPF Personnel & Organisation, Public Management Programme), au niveau régional et communautaire (Executive Master en Management public délivré par les universités francophones de Belgique dans le cadre du Certificat en Management public commun à la Région wallonne et la Fédération Wallonie-Bruxelles) et au niveau local (formation des mandataires locaux de l'Inemap et du Ledarel).

Dans une perspective comparative, cet inventaire des initiatives belges est enrichi d'un benchmarking international portant sur les programmes actifs dans d'autres pays (en France, en Suisse, en Italie, au Royaume-Uni et au Canada). L'objectif de cette première étape est d'identifier les spécificités, les points communs et les différences entre les différentes approches recensées.

Cette partie 1 se divise en deux sections. La première se concentre sur la méthodologie d'analyse en présentant 1) le périmètre de ce projet, 2) le processus de collecte et d'analyse des données 3) les différentes traditions administratives et 4) les programmes de formation qui font l'objet de ce rapport. La seconde vise à : 1) définir les dimensions d'analyse des programmes et les positionner par rapport à ces dimensions et 2) donner une lecture d'ensemble des résultats de l'analyse comparative à travers une analyse transversale.

I - Méthodologie

1. Périmètre du projet

Tel que mentionné ci-dessus, la partie 1 de ce rapport recense les initiatives de développement des compétences managériales mises sur pied tant en Belgique qu'à l'international afin d'en identifier les spécificités, les points communs et les différences. Avant de les présenter, il importe cependant de préciser les contours des initiatives de formation retenues et de celles que nous avons exclues de l'analyse. Afin de pouvoir effectuer une analyse pertinente, il est en effet nécessaire que les programmes étudiés relèvent d'une même catégorie.

Parmi l'abondante offre de formations en management public disponibles, nous avons ainsi exclu :

- les formations de type master de plein exercice en formation initiale, qui ne sont pas destinées spécifiquement aux hauts fonctionnaires mais ouvertes à un large public étudiant en cours du jour ; et qui ne se centre pas spécifiquement sur le développement des compétences managériales mais brassent un éventail étendu des matières relatives au management public ;
- les formations ponctuelles (ateliers, journées d'études, séminaires, ...) relevant du domaine de la formation continue, qui – à nouveau – ne sont pas destinées spécifiquement aux hauts fonctionnaires mais à l'ensemble des fonctionnaires publics ; et qui proposent de perfectionner un aspect spécifique de la pratique professionnelle (la compréhension des marchés publics, par exemple) ou de la maîtrise d'un outil (informatique, par exemple) et non de développer globalement les compétences managériales dans un programme intégré.

En d'autres termes, les critères ayant déterminé le choix des formations analysées sont les suivants :

- ces formations sont (presqu')exclusivement destinées aux hauts fonctionnaires¹
- elles visent explicitement le développement de compétences managériales spécifiques à ces hauts fonctionnaires ;
- elles englobent ces compétences dans un programme intégré de type *executive master*.

Enfin, précisons que cette démarche n'a pas pour ambition d'être exhaustive mais vise à présenter une sélection des initiatives existantes, passées ou présentes, dont l'analyse présente un intérêt dans le cadre de cette étude.

¹ Nous verrons cependant plus loin que le critère d'ouverture (aux acteurs du secteur privé) constitue un facteur différenciateur.

2. Collecte et analyse des données

Après avoir élaboré une grille d'analyse du contenu des formations² destinées aux hauts fonctionnaires, et identifié précisément les cibles les plus pertinentes pour notre collecte de données (institutions visées aux différents niveaux de pouvoir en Belgique, pays ciblés pour la comparaison internationale), nous avons procédé à la collecte des informations par le biais de deux méthodes. D'une part, nous avons entrepris une recherche documentaire exploratoire sur le web, ciblée sur les sites institutionnels des administrations publiques visées (en Belgique et à l'étranger), les sites des organes de formation qui nous semblaient pertinents ainsi que dans la littérature scientifique, sur les travaux menés sur le sujet. D'autre part, après cette étape exploratoire de *desk research*, nous avons pris contact avec diverses personnes ressources³ au sein des administrations, des institutions de formation ou d'autres universités, par mail ou par téléphone. Outre les informations recueillies par mail ou par téléphone, nous avons rencontré certaines personnes ressources en entretien en face-à-face. L'objectif de ces contacts était d'affiner nos informations dans le niveau de détails mais aussi de vérifier leur complétude. Nous avons ensuite procédé à l'analyse comparée des informations recueillies.

3. Traditions administratives

Afin de pouvoir situer les formations sélectionnées, il nous semble nécessaire de procéder à une brève présentation des différentes traditions administratives existantes. Des nombreuses recherches menées au LENTIC (Rondeaux, 2006, 2014 ; Pichault, 2008 ; Esposito, Gaeta et Trasciani, 2016) suggèrent en effet que la prise en compte des traditions administratives nationales et de leur contexte institutionnel sont des facteurs cruciaux pour la compréhension de l'impact des réformes NGP. Ces traditions doivent donc être prises en compte dans l'analyse comparée des programmes nationaux de formation qui, vis-à-vis du nouveau contexte NGP, sont appelés à favoriser la professionnalisation des managers publics.

Les administrations publiques jouent un rôle central dans la mise en œuvre des politiques étatiques. Par conséquent, il y a un lien très fort entre la structuration et le fonctionnement des administrations publiques et la manière dont les institutions étatiques sont structurées et fonctionnent. A partir de ce lien, quatre traditions administratives peuvent être identifiées dans le contexte des pays occidentaux (voir tableau 1) : tradition anglo-saxonne, tradition napoléonienne, tradition germanique et tradition scandinave (Painter & Peters, 2010). Dans le cadre de cette étude la tradition scandinave ne sera pas prise en compte étant considérée la distance du système administratif belge des caractéristiques socio-institutionnelles de cette tradition.

² Grille d'analyse en annexe 1

³ Liste des personnes contactées en annexe 2

La tradition anglo-saxonne se caractérise par la notion de « gouvernement limité ». A la base de cette notion il y a la vision de l'état qui est propre au libéralisme classique et selon laquelle le rôle des institutions publiques est d'assurer la liberté individuelle : dans cette perspective, la théorie du gouvernement limité vise à « brider » l'action de l'état et assurer la protection des libertés individuelles contre le despotisme des structures étatiques. Dans ce contexte la relation politico-administrative est marquée par une subordination importante de l'administration par rapport aux institutions politiques et la fonction publique est vue sous l'angle du management et de la mise en œuvre des politiques (à la différence des traditions plus continentales qui ont une approche plus « légaliste » de la profession) : c'est ce qu'on appelle « spoil system », un système qui repose sur le principe selon lequel un nouveau gouvernement doit pouvoir compter sur la loyauté partisane des fonctionnaires, et donc remplacer ceux qui sont en place par des fidèles.

En ce qui concerne les pays à tradition napoléonienne, le gouvernement se caractérise par une configuration organisationnelle hiérarchique et centralisée où la fonction publique est dirigée par une élite administrative recrutée par concours et ayant bénéficié d'une formation dans des hautes écoles bien spécifiques qui rendent cette formation fortement homogène (Rouban 2004). Souvent dans ces pays les élites politiques se forment dans ces mêmes écoles, ce qui contribue à la politisation de l'administration (Giauque, 2013). Cependant, les sphères administrative et politique restent théoriquement distinctes grâce à de nombreuses lois qui soumettent l'exercice de la fonction publique à toute une série de procédures et règlements qui en encadrent strictement les activités. La séparation entre ces sphères est aussi assurée par des instances spécialisées dont le rôle est de contrôler la conduite des affaires administratives : à titre d'exemple on peut mentionner la Cour des Comptes française qui est une juridiction financière du système administratif national chargée de contrôler la régularité des comptes publics.

Les pays à tradition germanique sont souvent des pays fédéraux où les prérogatives fédérales et régionales sont stipulées dans les lois constitutionnelles. Par rapport à l'organisation du gouvernement de ces pays, Giauque (2013) parle de perspective « étatiste » de la gouvernance puisque la gouvernance des politiques étatiques se réalise de manière décentralisée par le truchement des gouvernements régionaux. Les structures administratives sont souvent plus fragmentées que dans la tradition napoléonienne, avec un niveau élevé de différenciation horizontale due à la spécialisation des différentes administrations. Les agents publics sont considérés comme les gardiens de l'intérêt public et, par conséquent, la fonction publique bénéficie d'un statut particulier et très protégé. En effet, les administrations disposent d'un corps de fonctionnaires détenant une expertise très élevée encadrée par une codification étroite et détaillée. Pour telles raisons, les fonctionnaires bénéficient d'une formation légale poussée et d'un statut particulier, les protégeant des influences sociétales.

	Tradition anglo-saxonne	Tradition napoléonienne	Tradition germanique
Base légale de l'état	Non	Oui	Oui
Relation entre état et société	Pluraliste	Interventionniste	Organiciste
Organisation du gouvernement	Gouvernement limité	Gouvernement hiérarchique et centralisé	Gouvernements régionaux et gouvernance étatiste
Fonction publique	Spoil system et approche managériale	Elites administratives liées aux élites politiques via les hautes écoles	Agents publics comme gardiens de l'intérêt public avec formation légale poussée

Tableau 1 - Synthèse des traditions administratives

4. Fiches-formation par pays

Enfin, terminons cette partie méthodologique par une présentation, par pays, des formations retenues. Concernant les formations nationales, un historique du programme PUMP ainsi que du programme FMPL ont pu être constitués sur base des interviews et des documents collectés. Ces historiques sont disponibles en annexes. Concernant les formations issues du benchmark international, le contexte institutionnel de chaque pays et les dispositions particulières relatives à la fonction publique y afférant sont également exposés. Ces informations permettent de contextualiser les options en termes de formation des hauts fonctionnaires, notamment en précisant la manière dont, dans les contextes étudiés, est conçue la relation entre l'acteur politique et l'administration, et dans une certaine mesure la trajectoire de modernisation de ces pays. Cette trajectoire de modernisation reflète en effet la manière dont la NGP est traduite dans chaque contexte spécifique, et permet d'inférer dans une certaine mesure les attentes en termes de profils de compétences et de rôle des managers publics. Ainsi, cette partie de l'étude fournit d'ores et déjà certaines informations qui pourront être ultérieurement mobilisées dans la compréhension des attentes de rôles dont font l'objet les managers publics, et la façon dont ils y répondent et/ou y correspondent, ou non.

BELGIQUE

Tradition napoléonienne

Formations considérées

FORMATION EN MANAGEMENT DES POUVOIRS LOCAUX (FMPL)

Dispensé conjointement par l'INEMAP (Institut Européen de Management Public) et le LEDAREL (Laboratoire européen d'Administration Régionale et Locale), ce programme de formation interuniversitaire s'adressait dans sa première version à tous les agents du niveau communal en Région wallonne désireux de suivre un programme complet de formation en management communal. Il comprenait 300h de formation ainsi que la réalisation d'un travail de fin d'études. Ayant subi plusieurs modifications au fil du temps (cf. annexe 5), le programme est aujourd'hui composé de 112h de formation, est rendu obligatoire et ouvert uniquement aux agents du premier niveau des structures communales, dans le cadre de leur évolution de carrière. Chaque module de formation est encadré par un responsable universitaire. Dans la suite de ce document, nous étudions la toute première version de ce programme (300h) étant donné qu'il s'agit de celle qui se rapproche le plus d'un programme complet de formation en management à destination des hauts fonctionnaires publics.

PUBLIC MANAGEMENT PROGRAM (PUMP)

En 2001 le Ministre Van den Bossche décide de soutenir la création d'un programme de formation en management public en vue de créer l'expertise managériale dans l'administration fédérale, dans le cadre de l'implémentation du plan Copernic. Par conséquent, dès 2001, le secteur public fédéral belge organise une formation en management public pour répondre à ce besoin de l'administration. Le programme est conçu par deux universités : la K.U. Leuven et l'Université Libre de Bruxelles. Son objectif principal est de soutenir l'effort de modernisation de la fonction publique fédérale et de permettre aux fonctionnaires de collaborer activement comme experts ou comme dirigeants dans une administration moderne, performante et de qualité. A la demande du gouvernement fédéral, au fil des années, le PUMP est soumis à certains changements - au niveau du pilotage du programme comme au niveau de la sélection des candidats - reflétant l'évolution des relations de pouvoirs entre le monde politique, académique et administratif : alors que le pouvoir du cabinet ministériel reste intact, le pouvoir de l'administration (l'IFA et les directeurs P&O) augmente au détriment du pouvoir décisionnel des universités. Ce glissement de pouvoir des universités vers les administrations a lieu à partir de 2003 quand le ministre de la Fonction Publique passe du parti socialiste néerlandophone au parti socialiste francophone. Les nouveaux ministres (Arena, 2003-2004 et Dupont 2004-2007) continuent à encourager le PUMP mais, comme ce programme représente pour les administrations un investissement important, ils s'attachent à accentuer l'implication des acteurs de l'administration.

Le programme devait normalement être supprimé après 2007, à cause d'une perception de ROI mineur et d'un coût élevé. Après négociation, il est toutefois décidé de répartir le programme sur deux années (jusqu'à 2009), pour étaler les coûts et réduire l'investissement annuel. En 2009 le programme est terminé.

MANAGEMENT IN DE OPENBARE VLAAMSE INSTELLINGEN (MOVI)

Il apparaît qu'en Flandre, la formation des hauts fonctionnaires publics ne fasse pas l'objet de formations spécifiquement dédiées, telles que définies dans le périmètre de notre étude. L'approche développée dans la partie Nord du pays est d'une nature différente, et repose préférentiellement sur la constitution de réseaux. Ainsi, à côté des formations universitaires, les hauts fonctionnaires flamands s'inscrivent dans divers réseaux de praticiens - mais aussi des réseaux mixtes de praticiens et universitaires (tels que le GEAP - Groupe Européen pour l'Administration Publique, groupe régional de l'IISA -Institut international des Sciences Administratives- ayant pour objectif de renforcer les contacts et les échanges entre les spécialistes européens de l'administration publique, aussi bien théoriciens que praticiens) - qui collaborent pour favoriser l'échange des bonnes pratiques, l'échange entre monde universitaire et administrations publiques, ainsi qu'à des fins de benchmarking.

Au niveau strictement flamand, évoquons en particulier le réseau MOVI, composé de seuls praticiens et qui vise à l'échange des bonnes pratiques. Créé en 1996, MOVI est une association volontaire de fonctionnaires du gouvernement flamand : presque tous les ministères et organismes publiques sont membres de ce réseau. L'objectif principal de l'association est d'améliorer la qualité de la gestion publique. Cela se fait principalement par le développement de plusieurs réseaux d'experts, de groupes de travail, et par l'échange de connaissances et d'expérience. L'offre de formation MOVI a un rôle important dans le contexte flamand des formations en management public. Ces formations mettent en particulier l'accent sur une approche pragmatique, orientée vers l'amélioration des pratiques professionnelles dans une perspective d'ajustement et d'évaluation continue, et un développement de compétences en vue, notamment, de préparer les personnes formées à un avancement de carrière ou une promotion.

Etant donné son éloignement avec la définition des formations destinées aux hauts fonctionnaires que nous avons précisé au début de ce rapport, cette initiative ne sera cependant pas prise en compte dans la suite de ce rapport.

CANADA

Tradition anglo-saxonne

Contexte institutionnel et dispositions particulières pour la fonction publique

Le Canada est un État fédéral, une démocratie parlementaire et une monarchie constitutionnelle. Les États fédérés, appelés provinces, bénéficient, en toute autonomie, d'une souveraineté qui s'étend à de nombreux domaines. Les institutions politiques, celles de l'État fédéral et celles des États fédérés, sont celles d'une monarchie constitutionnelle et suivent les principes du parlementarisme de type britannique, appliquant les règles d'une démocratie de représentation fondée sur l'élection (au suffrage universel) des dirigeants, pour des mandats de cinq ans, non cumulatifs, selon le mode de scrutin uninominal à un tour. La Constitution fixe le champ des compétences des États fédérés et, dans la pratique, les autorités de chacune des provinces décident « en pleine souveraineté » des lois relevant des compétences provinciales.

A la suite d'un mouvement de réformes orientées NGP, l'autonomie managériale des hauts fonctionnaires et le contrôle par les résultats ont été progressivement accentués. Les salaires et primes ont été augmentés ; en revanche les mauvais résultats peuvent entraîner la résiliation d'un contrat. L'obligation des sous-ministres de s'expliquer est marquée, l'imputabilité au sein des ministères étant renforcée par la loi fédérale sur la responsabilité de 2006. Ainsi, alors que les hauts fonctionnaires sont de plus en plus considérés comme des entrepreneurs et jouissent d'une autonomie plus grande et de responsabilités accrues, ils sont cependant placés face à une centralisation accrue du pouvoir décisionnel au sein du Cabinet du Premier ministre (CPM) et du Bureau du Conseil privé (BCP), auxquels ils doivent rendre compte. En revanche, le recrutement, la mobilité et le cheminement de carrière semblent avoir peu évolué. Les postes sont ouverts aux candidats internes et externes, et les hauts fonctionnaires sont nommés à durée indéterminée.

Formations considérées

ORIENTATION A L'INTENTION DES SOUS-MINISTRES ADJOINTS (OSMA) - ADMINISTRATION FEDERALE

Note : au Canada, un sous-ministre est un haut fonctionnaire qui relève directement du ministre et qui a la charge de l'administration quotidienne du ministère qui lui est confié.

Dispensé par l'École de la fonction publique du Canada. L'École de la fonction publique du Canada a été créée le 1er avril 2004, lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Elle fait partie du portefeuille du Conseil du Trésor et est dirigée par un sous-ministre président qui supervise les activités et le personnel. Dans chaque administration, un coordonnateur de formation indispensable assure la liaison entre l'École de la fonction publique du Canada et l'administrateur de l'institution concernée. Pour marquer le début de l'exercice 2015-2016, l'École a dévoilé l'élément principal de la nouvelle approche pangouvernementale en matière d'apprentissage : le programme de cours commun normalisé qui appuiera tous les fonctionnaires (administration centrale), notamment lors des importantes transitions de carrière, de façon à veiller à ce qu'ils soient bien outillés pour offrir d'excellents services à la population canadienne. La mise en œuvre d'une approche pangouvernementale en matière d'apprentissage constitue une étape essentielle dans la concrétisation de la vision Objectif 2020. Une directive sur la formation indispensable est déjà en vigueur depuis 2006-2007, elle conditionne l'accès aux pouvoirs de signature délégués à la réussite de la formation correspondant à leur niveau hiérarchique.

PROGRAMME GOUVERNEMENTAL D'APPRENTISSAGE DU GESTIONNAIRE-LEADER (PGAGL) - QUEBEC

Dispensé par l'ENAP (Ecole Nationale d'Administration Publique, Québec). Dans la foulée de la stratégie gouvernementale en gestion des ressources humaines, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a redéfini les programmes de développement des compétences destinés aux gestionnaires pour en faire des parcours d'apprentissage qui les soutiendront tout au long de leur carrière. Le SCT a mandaté l'École Nationale d'Administration Publique (ENAP) pour élaborer et diffuser le PGAGL. Le PGAGL permet de développer et d'améliorer les compétences de gestion et le leadership en lien avec le nouveau référentiel de compétences du gestionnaire-leader de la fonction publique québécoise. Il est divisé en deux niveaux. Le premier, obligatoire, est destiné aux nouveaux gestionnaires de la fonction publique. Le second, facultatif, est destiné aux gestionnaires de gestionnaires et gestionnaires d'expérience de la fonction publique.

FRANCE

Tradition napoléonienne

Contexte institutionnel et dispositions particulières pour la haute fonction publique

La république française est une démocratie parlementaire. L'administration centrale de l'Etat comprend les différents ministères à Paris, qui disposent de directions régionales et départementales. Les régions et les départements administrent notamment les questions relatives à la formation professionnelle, aux transports et aux travaux publics.

Le recrutement des hauts fonctionnaires est essentiellement centralisé. L'ENA est la voie principale pour accéder à ces postes. Cependant, le décret n°2005-1569 du 15 décembre 2005 mettant en œuvre les orientations du Gouvernement en matière de promotion professionnelle, facilite l'utilisation de la procédure de recrutement des administrateurs civils par le "tour extérieur" : cette procédure, ouverte aux fonctionnaires de catégorie A justifiant de huit années de services, est particulièrement adaptée à la prise en compte de l'expérience professionnelle, dont le Gouvernement souhaite le développement. Par ailleurs, la limite d'âge maximale de 50 ans qui s'imposait jusqu'alors aux candidats au "tour extérieur" d'administrateur civil est supprimée. Enfin, dans le cadre de la politique de développement de la mobilité entre les trois fonctions publiques, le décret prévoit que les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers détachés dans le corps des administrateurs civils pourront y être intégrés à l'issue d'une période de deux ans de services.

Formations considérées

MASTER PROFESSIONNEL EN GESTION PUBLIQUE (MGP)

Dispensé par l'ENA (Ecole Nationale d'Administration) en collaboration avec l'université Paris Dauphine. Créée en 1945, l'Ecole Nationale d'Administration accueille environ 120 élèves en cursus initiale et plus de 2500 fonctionnaires et cadres dirigeants en formation continue. Ecole d'application, l'ENA a pour caractéristique de ne pas avoir de corps enseignant mais de faire appel à des intervenants extérieurs, français et étrangers.

CYCLE SUPERIEUR DE PERFECTIONNEMENT D'ADMINISTRATION (CSPA)

Formation proposée par l'ENA qui concerne tous les fonctionnaires admis au tour extérieur : chaque année, une commission paritaire interministérielle dresse une liste de fonctionnaires expérimentés aptes à rejoindre le corps des administrateurs civils. L'ENA est chargée de former ces agents « nommés au tour extérieur » afin de les préparer à leurs nouvelles fonctions.

Source : www.ena.fr

ROYAUME-UNI

Tradition anglo-saxonne

Contexte institutionnel et dispositions particulières pour la haute fonction publique

Le Royaume-Uni est une monarchie constitutionnelle, sans constitution écrite. Il s'agit d'un Etat unitaire avec certaines caractéristiques d'un Etat fédéral, depuis la mise en œuvre du programme de décentralisation de 1997 en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. Les services de l'Etat sont assurés par les ministères et agences. Il n'existe pas de représentation du gouvernement central à l'échelon local, mais les services de l'administration centrale sont répartis sur l'ensemble du territoire. Au niveau régional, selon les régions, il existe depuis 1999 différentes institutions, dotées de compétences à géométrie variable. Le Parlement écossais dispose de pouvoirs législatifs sur les questions d'éducation, de santé et d'environnement. L'Assemblée galloise peut légiférer sur les questions d'agriculture, de développement économique et de culture notamment. L'Assemblée d'Irlande du Nord est elle compétente sur les questions de santé, d'éducation et d'agriculture. En Angleterre enfin, la *Greater Authority* de Londres traite les questions telles que le transport et le développement durable.

Une nouvelle haute fonction publique a été mise en place en 1996 au Royaume-Uni. Elle regroupe environ 3 000 agents recrutés par une agence spécialisée (*recruitment and assessment services agency*). Les agents de la haute fonction publique, bien qu'employés par différents ministères de tutelle, forment un groupe cohérent, avec un système commun d'évaluation des performances et un barème de rémunération unique (déterminé par une commission spéciale).

Formation considérée

FAST STREAM

Le *Fast Stream* est le programme de développement d'études supérieures de la fonction publique britannique. Il fait partie du *Civil Service Resourcing* (administration en charge de la gestion des talents et du recrutement de la fonction publique, sous l'égide du Premier Ministre, en sa qualité de Ministre de la fonction publique), et est dirigé par un secrétaire permanent. Ce programme vise à doter certains des diplômés les plus brillants des connaissances, compétences et expérience dont ils ont besoin pour être les futurs dirigeants de la fonction publique. Le *Fast Stream* permet d'accéder aux postes de la haute fonction publique de façon accélérée. Les agents doivent changer de poste tous les 12-18 mois, doivent suivre 15 jours de formation par an (souvent au sein de la *National School of Government*), et disposent de périodes destinées à l'autoformation.

SUISSE

Tradition germanique

Contexte institutionnel et dispositions particulières pour la haute fonction publique

La Suisse est un Etat fédéral fortement décentralisé qui est la marque de ses origines puisqu'il s'est développé sur la base d'un accord entre cantons. Cette marque est très ancrée en Suisse puisque, malgré une centralisation progressive de certains domaines de compétences, les prérogatives cantonales demeurent très importantes. Le canton, niveau institutionnel intermédiaire, reste central et conserve son autonomie et son indépendance, laissant à l'Etat central très peu de compétences. De surcroît, dans les domaines qui relèvent de la Confédération, les cantons participent largement aux processus administratifs, car ce sont eux qui appliquent l'essentiel des lois et des programmes de l'Etat fédéral. Aussi, la Confédération dépend-t-elle administrativement des cantons (fédéralisme d'exécution).

La fonction publique suisse n'est pas une fonction de carrière, mais un système dit « ouvert » où chaque citoyen peut prétendre postuler pour des fonctions publiques, y compris au niveau supérieur, moyennant naturellement les diplômes et compétences requis dans les profils recherchés. Par ailleurs, le système suisse ne fonctionne pas avec des cabinets ministériels, comme c'est le cas de bien des pays francophones : le personnel politique associé aux membres du gouvernement se limite à un ou deux conseillers personnels. C'est dire que les cadres dirigeants de l'administration sont en lien de subordination directe avec les membres du gouvernement. Ils dirigent des entités structurelles appelées le plus souvent « office » (c'est le cas au sein de l'administration fédérale) ou « service » (dans les cantons et communes).

Formation considérée

CERTIFICAT EXECUTIF EN MANAGEMENT ET ACTION PUBLIQUE (CEMAP)

Dispensé par l'IDHEAP (Institut des Hautes Etudes en Administration Publique, rattaché à l'Université de Lausanne). Il est encadré par un conseil consultatif composé d'une délégation de la Conférence suisse des responsables de la formation dans les administrations publiques (CSFA), qui assure le lien conceptuel et formel avec les administrations destinataires. Le programme est dirigé par un professeur d'université.

ITALIE

Tradition napoléonienne

Contexte institutionnel et dispositions particulières pour la haute fonction publique

L'Italie est un Etat unitaire, bien que la Constitution reconnaisse les principes d'autonomie territoriale et de déconcentration. A l'échelon décentralisé, l'Italie est divisée en 20 régions (qui disposent d'une grande autonomie en matière politique, législative et administrative), 110 provinces (chargées des questions de développement de la province, d'aménagement routier et de mise en valeur du patrimoine environnemental et culturel) et 80 000 communes (compétentes en matière d'urbanisme, de développement économique, d'environnement et de services publics de proximité). Au niveau local, le gouvernement est représenté par les « bureaux territoriaux du gouvernement » dirigé par un préfet nommé en Conseil des ministres.

Un décret législatif de 1993 a créé une nouvelle haute fonction publique. Le recrutement des hauts fonctionnaires se fait en règle générale par concours. Il est possible de recruter des responsables de poste de direction parmi des experts n'appartenant pas à la fonction publique, pour une période fixe et limitée et pour un nombre très limité de postes. Les hauts fonctionnaires italiens signent des contrats de droit public, pour une durée de 3 à 5 ans. Ces contrats fixent les objectifs à atteindre sur la période, ainsi que les conditions de rémunération. Leur rémunération comporte une part liée à l'atteinte des objectifs.

Formation considérée

FORMAZIONE PER I NEO DIRIGENTI (FND)

Le FND est un parcours de formation pour les nouveaux dirigeants développé par la SNA (Scuola Nazionale dell' Amministrazione), institution italienne pour la sélection et la formation des cadres de l'administration publique italienne qui dépend de la présidence du Conseil des ministres. Le FND se présente comme une réponse aux transformations économiques et sociales qui ont caractérisé les dernières années de l'histoire italienne (la mondialisation des marchés, l'innovation technologique, les nouvelles formes de télécommunication, et la complexité croissante de la société) et qui ont imposé une modernisation radicale du système administratif italien. Face à ces transformations, les nouveaux dirigeants sont considérés comme les protagonistes de l'innovation administrative et, par conséquent, doivent être mis dans la position d'analyser, comprendre et gérer des problèmes complexes mais aussi de prendre des décisions opérationnelles et en évaluer l'impact. Les dispositions relatives à l'accès à la carrière de dirigeant public prévoient deux types d'accès : 1) accès par le biais du « cours-concours » organisé par la SNA et qui régule tout d'abord l'entrée à la SNA et, suite à la conclusion du parcours de formation, le début de la carrière de dirigeant public ; et 2) accès par le biais d'un concours organisé par l'administration particulière qui a besoin de nouveaux dirigeants. Dans ce deuxième cas, les candidats qui réussissent les concours organisés par les administrations, avant d'être transférés à leur première position de gestion, doivent également suivre le cycle de formations organisées par la SNA. La participation des nouveaux dirigeants aux cycles de formation de la SNA est donc obligatoire et à temps plein. Ces cycles -qui durent plus de 12 mois - prévoient une formation théorique mais aussi une application pratique auprès des administrations italiennes et étrangères, des agences et des organisations internationales, des institutions ou entreprises publiques ou privées, et peut également être réalisé en collaboration avec des universités italiennes et étrangères, ou des établissements d'enseignement publics ou privés. En termes d'objectifs, les activités de formation des nouveaux dirigeants publics visent à créer les conditions d'une gestion publique capable d'exprimer des qualités managériales d'excellence, avec une forte culture de la réussite et de la responsabilité, en mesure d'organiser les moyens et les ressources pour atteindre les objectifs institutionnels et, surtout, d'offrir aux citoyens des services de qualité.

II – Analyse comparative

1. Approche par les critères différenciateurs

L'approche choisie afin d'analyser les différentes formations retenues consiste en la mise en évidence de critères concrets par lesquels celles-ci se différencient. Chacun des critères sera tout d'abord défini brièvement et illustré, dans ses différentes modalités, par les formations correspondantes.

1.1. Degré d'ouverture

Il s'agit ici d'appréhender la mesure dans laquelle les formations considérées sont réservées aux agents du secteur public (auquel cas la formation est considérée comme fermée), ou si au contraire les programmes de formation sont également accessibles à d'autres catégories d'acteurs, par exemple des personnes employées dans le secteur privé.

Uniquement réservé aux fonctionnaires (fermé)	FMPL – PUMP – OSMA – CSPA - FND
Ouvert aux candidats du privé	MGP – Fast Stream – PGAGL (niveaux 1 et 2) – CEMAP

Tableau 2 - Degré d'ouverture

Par ailleurs, le détail du processus de sélection (modalités et conditions d'accès) de chaque formation figure en annexe 3.

1.2. Séquence d'accès

Ce critère désigne les modalités d'accès au programme de formation. Sont considérés à la fois le moment où cette formation se déroule dans la carrière du haut fonctionnaire (avant sa prise de fonction ou au moment où il accède à un poste de direction) et la mesure dans laquelle cette formation est obligatoire (et constitue dès lors un seuil d'accès à la fonction managériale) ou facultative (et représente dès lors une opportunité de perfectionnement ou de spécialisation du candidat, sans que l'accès à la fonction managériale soit conditionné par ladite formation).

	Obligatoire	Facultatif
Avant la prise de fonction	CSPA <i>Logique de sélection</i>	Fast Stream – PUMP - MGP <i>Logique de développement</i>
Après la prise de fonction	OSMA – PGAGL (niveau 1) <i>Logique de validation</i>	PGAGL (niveau 2) – FND – FMPL <i>Logique de perfectionnement</i>

Tableau 3 - Séquence d'accès

Du croisement des deux dimensions constitutives du critère d'accès à la formation, se dégagent quatre logiques distinctes :

- **Une logique de sélection** : lorsque la formation est obligatoire et préalable à la prise de fonction managériale, la formation constitue une étape de sélection des candidats mandataires, opérée à partir de leur acquisition de compétences déterminées a priori dans le cadre de ladite formation.
- **Une logique de validation** : lorsque la formation est obligatoire mais intervient lors des premiers temps (semaines ou mois) de la prise de fonction du manager public, elle s'apparente à une opération de validation (ou de simple mise à jour ?) des compétences managériales du mandataire, qui a déjà été choisi pour occuper son poste mais demeure soumis à une obligation de développement de ses compétences managériales.
- **Une logique de développement** : lorsque la formation est facultative, et préalable à la prise de fonction, elle procède d'une volonté de développement du profil de compétences du candidat manager, sans constituer une étape sine qua non à son évolution de carrière.
- **Une logique de perfectionnement** : lorsque la formation intervient lors de la prise de fonction ou à ses prémisses, de manière facultative, elle reflète le souhait de perfectionner le profil de compétences du manager public, déjà reconnu et choisi a priori pour occuper une fonction de management

Deux remarques découlent de ce classement selon les logiques. Tout d'abord, nous pouvons constater que c'est autour de l'axe facultatif/obligatoire que le découpage est le plus marqué. En effet, seules trois formations sont obligatoires, dont l'une d'elles (l'OSMA) comprend uniquement 16h de formation. On observe ainsi une tendance à favoriser la création de formations facultatives. Ensuite, notons que cette classification n'est pas discriminatoire dans le cas du CEMAP puisque, la formation des hauts fonctionnaires n'étant pas règlementée, la liberté revient aux administrations d'imposer le caractère obligatoire ainsi que de décider du moment et des modalités de la formation.

1.3. Financement

La question du coût de la formation se présente comme un élément non négligeable. Eminemment variable d'un programme à l'autre (en fonction notamment de son ampleur et du type d'intervenants qui y opèrent), le coût de la formation en management public pour les hauts fonctionnaires n'est jamais exclusivement pris en charge par les candidats. Suivant les cas, ce coût est assumé par l'administration organisatrice de cette formation, ou par l'administration dont dépendent les candidats (en particulier lorsqu'ils occupent déjà leur fonction). Dans certains cas, le financement est mixte (provenant de sources variées), et souvent se négocie au cas par cas. Ainsi, concernant le MGP, la prise en charge du coût (qui s'élève, selon les sources, entre 6800 et 8000 €) peut être assurée, partiellement ou totalement, par l'employeur et/ou un organisme gestionnaire du congé individuel de formation⁴ et/ou le candidat, à titre individuel. Par manque d'informations, nous n'avons pu classer le CSPA sur ce point. On peut cependant supposer que le coût de cette formation est à charge de l'administration dont provient le candidat, car l'ENA ne finance pas le salaire des apprenants.

A charge du candidat	Aucune
A charge de l'administration organisatrice du programme (ou de l'administration au sens large)	FMPL – PUMP – Fast Stream – FND
A charge de l'administration dont provient le candidat	OSMA – PGAGL (niveaux 1 et 2)
Financement mixte	MGP – CEMAP

Tableau 4 - Financement

1.4. Volume de formation et formes d'apprentissage

Le volume des formations prodiguées reflète le degré d'exigence associé au développement des compétences managériales, et donc dans une certaine mesure les ambitions de chaque programme de formation. Ce volume, variable selon les formations, peut-être réparti, d'une part, sur une durée allant de quelques jours à plusieurs années ; et d'autre part, entre un apprentissage de type théorique (en classe) et un apprentissage de type pratique via des stages ou en activité professionnelle.

⁴ Le congé individuel de formation (Cif) est un congé qui permet au salarié de s'absenter de son poste afin de suivre une formation pour se qualifier, évoluer ou se reconvertir. Le Cif est ouvert sous conditions (notamment justifier d'une activité salariée d'au moins 2 ans). Il est accordé sur demande à l'employeur. Le salarié est rémunéré pendant toute la durée de la formation. Les frais de formation peuvent être pris en charge. (Source : www.services-publics.fr. Textes de référence : Décret n°84-613 du 16 juillet 1984 relatif au congé individuel de formation, articles L6322-1 à L6322-3, R6322-1 et R6322-1, R6322-20 du code du travail)

Formation	Durée	Volume total	Répartition par forme d'apprentissage	
			Théorie	Pratique
FMPL	1 an	300h	300h	/
PUMP	1 an	560h	320h <i>40 jours⁵</i>	240h <i>30 jours - stage</i>
OSMA	2 jours	16h	16h	/
CSPA	5 mois	800h	560h <i>3 mois ½</i>	240h <i>1 mois ½ - stage</i>
MGP	1 an	1064h	360h <i>3 x 120h</i>	704h <i>4 mois - stage ou activité professionnelle</i>
Fast Stream	5 ans	600h	/	600h <i>15 jours par an + auto-formation</i>
PGAGL 1	24 mois	152h	152h <i>19 jours</i>	/
PGAGL 2	15 mois	120h	120h <i>15 jours</i>	/
CEMAP	1 an	112h	112h <i>14 jours</i>	/
FND	1 an	318h ⁶	212h	106h ⁷

Tableau 5 - Durée, volume et formes d'apprentissage

Afin de faciliter les comparaisons, le graphique suivant montre le volume (en heures de formation et en distinguant théorie et pratique) de chaque formation, réparti sur la référence théorique d'une année académique.

⁵ Afin de faciliter la comparaison, nous avons ramené les données récoltées sur les durées de formation en heures. Les données en italique sont les données d'origine.

⁶ Une moyenne est ici donnée étant donné que le volume horaire change chaque année en fonction du cycle de formation et du type de dirigeants ciblés (calcul effectué à partir des données 2013).

⁷ Calcul personnel des auteurs basé sur la constatation que dans les différents cycles du FND la pratique occupe souvent 1/3 de la durée totale de la formation.

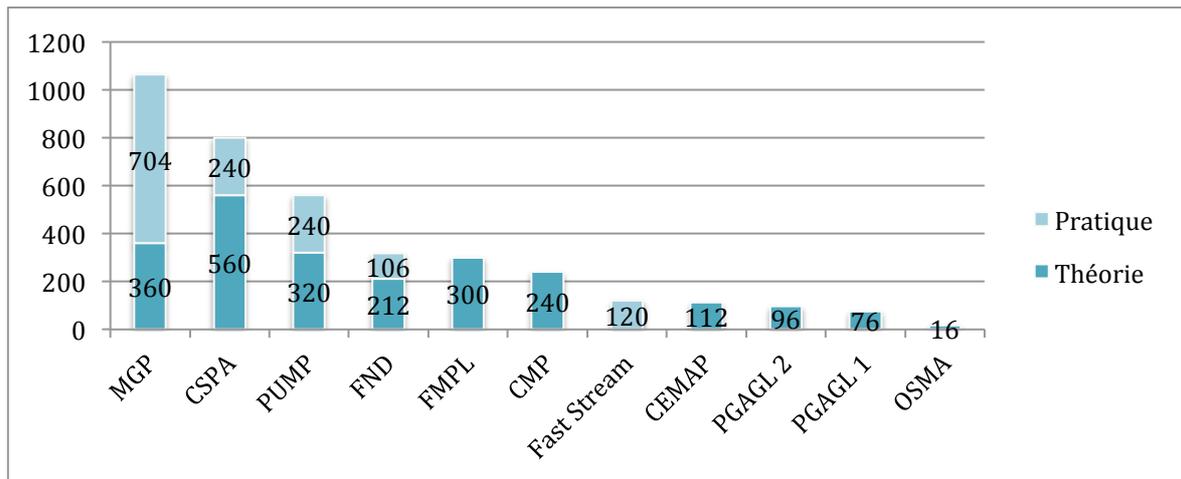


Figure 1 - Volume de formation par année

Bien que le volume horaire soit éminemment variable, on remarque qu'il s'agit, dans la majorité des cas, de cursus exigeants en termes d'heures ; et dont la durée privilégiée est d'une année académique. On constate également que la majorité des formations analysées privilégient un apprentissage théorique, de nature ex cathedra. Par ailleurs, plusieurs formations mettent en œuvre une forme d'apprentissage mixte, alternant des périodes d'enseignement théoriques et d'autres de mise en situation. Enfin, une exception, le Fast Stream, qui repose sur un apprentissage uniquement basé sur la mise en situation concrète, directement, comme source d'apprentissage dans l'action. On peut rapprocher cette dernière initiative d'autres formes de développement des compétences basées notamment sur le partage d'expériences dans le cadre d'un réseau, par exemple, ou de coaching. Nous pensons par exemple à l'initiative belgo-néerlandaise MOVI.

Théorie	CEMAP – FMPL -- OSMA – PGAGL (niveaux 1 et 2)
Pratique	Fast Stream
Mixte	CSPA – MGP – FND – PUMP

Tableau 6 - Formes d'apprentissage

1.5. Type d'intervenant(s)

Rares sont les programmes exclusivement confiés à des professeurs d'université. Sans doute faut-il y voir un souhait de ne pas doter les managers publics de compétences uniquement académiques. Cependant, les programmes complètement confiés à des praticiens sont relativement peu fréquents. Il est intéressant de constater que la majeure partie des programmes de formation ont recours à des intervenants de provenance variée : à la fois des acteurs académiques (professeurs d'université, chercheurs confirmés) et des praticiens (hauts fonctionnaires issus de l'administration). A cet égard,

nous formulons l'hypothèse que les formations reflètent un souhait de doter les managers publics de compétences à la fois pragmatiques et aisément actionnables sur le terrain et de compétences plus théoriques ou académiques, possiblement plus « légitimes », reconnues et/ou valorisées. Dans le cas du PUMP, l'enseignement a toujours été composé d'intervenants mixtes mais a évolué au cours de la formation⁸. Dans un premier temps, chaque module de cours était sous la responsabilité d'un professeur académique, qui choisissait lui-même les intervenants invités. Dans un deuxième temps, la responsabilité des modules de cours a été transférée à l'administration, qui choisissait d'inviter des académiques. Par ailleurs, le cas des programmes de l'ENA (MGP et CSPA) est particulier puisque l'institution même n'emploie pas de corps enseignant. L'ENA se trouve sous la responsabilité de hauts fonctionnaires qui sollicitent, à l'extérieur de l'institution, les praticiens et académiques pour l'enseignement de leurs programmes.

Académique	CEMAP
Administratif	OSMA - Fast Stream
Mixte	FMPL – PUMP – PGAGL (niveaux 1 et 2) – MGP – CSPA – FND

Tableau 7 - Type d'intervenant(s)

1.6. Possibilité de valorisation extérieure

Il s'agit ici de voir dans quelle mesure la formation suivie par les candidats peut faire l'objet d'une reconnaissance en dehors du périmètre de l'administration, et si, par conséquent, cette formation peut être aussi valorisée dans un parcours de carrière en dehors de l'administration (tel est le cas, par exemple, des dispositifs de type *executive master*). On peut remarquer que, dans la plupart des formations analysées, la certification à laquelle elles donnent lieu ne permet pas mener à une valorisation en dehors du périmètre de l'administration, et restent *a contrario* spécifiques aux carrières menées au sein de celle-ci.

Oui CEMAP – MGP

Non FMPL – Fast Stream – CSPA – OSMA – PGAGL (niveaux 1 et 2) – PUMP – FND

Tableau 8 - Possibilité de valorisation extérieure

⁸ Voir annexe 4 pour plus d'informations

2. Discussion des résultats

La discussion des résultats est effectuée en trois étapes. Premièrement, nous mettrons en évidence les critères se révélant comme étant les plus discriminatoires au sein des formations étudiées. Deuxièmement, nous situerons le Certificat en Management Public (CMP) par rapport à l'ensemble des critères retenus. Troisièmement, nous fournirons quelques pistes de réflexion pour l'avenir du CMP.

2.1. Principaux éléments différenciateurs

Parmi les critères étudiés, les principaux éléments différenciateurs se résument à 1) le degré d'ouverture de la formation, 2) le financement et 3) la possibilité de valorisation du diplôme. De ces éléments, deux clusters de formation peuvent être formés. Dans le tableau ci-dessous, les caractéristiques communes aux formations dans chacun de ces clusters sont mises en évidence.

	Ouverture	Financement	Valorisation	
FMPL	F	AORG ⁹	N	Cluster 1
Fast Stream	O	AORG	N	
CSPA	F	? (PROV)	N	
OSMA	F	PROV ¹⁰	N	
PGAGL1	O	PROV	N	
PGAGL2	O	PROV	N	
PUMP	F	AORG	N	
FND	F	AORG	N	
CEMAP	O	MIXTE	O	Cluster 2
CMP	O	AORG	O	
MGP	O	MIXTE	O	

Tableau 9 - Clusters de formation

Nous pouvons pointer, à travers ce tableau, une tendance à l'internalisation des formations, marquée par une association entre les critères de fermeture du programme (réservés aux seuls managers du secteur public) et de non valorisation du titre obtenu en dehors du périmètre de l'administration. La non valorisation représente d'ailleurs la tendance majoritaire en matière de formations du secteur public. A noter également que, à l'exception du CMP, les formations permettant une valorisation extérieure demandent au minimum un financement mixte du programme.

⁹ Administration organisatrice du programme

¹⁰ Administration dont provient le candidat

2.2. Positionnement du CMP

Le tableau ci-dessous situe le Certificat en Management Public (CMP) commun à la Fédération Wallonie-Bruxelles et au Service Public de Wallonie par rapport aux tendances observées supra à d'autres niveaux de pouvoir ou dans d'autres pays. Pour chaque caractéristique, la modalité la plus souvent rencontrée est colorée, et la modalité caractéristique du CMP mise en gras, à l'exception du volume de formation pour lequel nous renvoyons le lecteur au point 2.4.

<i>Critères</i>	<i>Modalités</i>			
Degré d'ouverture	Ouvert			Fermé
Séquence d'accès	Sélection	Validation	Développement	Perfectionnement
Financement	Administration organisatrice		Administration du candidat	Mixte
Volume	Voir graphique point 2.4			
Forme d'apprentissage	Pratique	Théorique		Mixte
Type d'intervenants	Académique	Administratif		Mixte
Valorisation extérieure ?	Oui			Non

Tableau 10 - Positionnement du CMP

Si l'on considère les différents critères d'analyse retenus dans le cadre de cette étude, on observe ainsi que pour certains critères, le CMP se présente comme assez atypique par rapport à la tendance majoritaire des formations destinées aux hauts fonctionnaires. Tel est le cas pour les critères suivants, qui sont fortement interdépendants :

- **degré d'ouverture** : la majeure partie des formations est réservée aux seuls fonctionnaires ;
- **séquence d'accès** : dans la plupart des cas, les formations sont facultatives, et ce qu'elles interviennent en amont ou après la prise de fonction des hauts fonctionnaires. Les formations à visée de sélection sont, au demeurant, assez peu fréquentes ;
- **possibilité de valorisation extérieure** : dans la plupart des cas, les formations proposées, spécifiquement réservées aux fonctionnaires, ne sont pas valorisables en dehors du périmètre de l'administration.

Ainsi, pour ces 3 premiers critères, le CMP constitue un cas de figure peu usité.

En revanche, sur les critères suivants, il apparaît que le CMP s'inscrit dans la tendance majoritaire :

- **financement** : la plupart des formations sont financées par l'administration organisatrice, et ne supposent pas de contribution du candidat ou de son institution de provenance ;
- **type d'intervenants** : dans la majeure partie des formations, les intervenants sont mixtes et comprennent à la fois des professeurs d'universités ou des chercheurs mais aussi des praticiens (tels que des hauts fonctionnaires, par exemple, ou encore des consultants). Cette mixité d'intervenants permet l'enseignement tant de contenus de nature plus académique que de contenus pragmatiques, issus d'expériences des professionnels concernés ;
- **forme d'apprentissage dominante** : la transmission des connaissances s'opère de manière privilégiée par des enseignements dispensés en classe, de nature plutôt théorique.

En ce qui concerne le volume, le CMP représente la médiane de la série des formations considérées, c'est-à-dire que cinq formations possèdent un volume horaire plus important que le CMP et cinq autres formations un volume horaire moins important.

2.3. Pistes de réflexion

Suivant la mise en perspective via les critères différenciateurs et l'analyse de ceux-ci effectuée précédemment, plusieurs pistes de réflexion peuvent être dégagées.

Premièrement, lorsque l'on considère simultanément le financement de la formation, le degré d'ouverture, la séquence d'accès à la formation et ses possibilités de valorisation, on constate que le positionnement du CMP est assez atypique, nous l'avons dit, et procède d'une logique sans doute assez « généreuse ». En effet, si l'on considère la formation des hauts fonctionnaires comme un investissement de l'administration sur le développement des compétences managériales, le fait que ce type de formation soit ouvert à tout candidat et, qu'en outre, il soit valorisable à l'extérieur présente le risque d'investir *in fine* dans des personnes qui n'exerceront (peut-être) pas de fonction managériale au sein de l'administration. Or lorsque le candidat (ou son institution de provenance) ne participe pas au financement dudit programme de formation, il peut s'agir, en ce cas, d'un coût non négligeable pour l'administration, qui n'est compensé ni par un retour sur investissement, ni par une participation aux frais. Dans cette perspective, une modification de l'un des paramètres (soit le financement, soit le degré d'ouverture, soit enfin le caractère valorisable en dehors de l'administration) peut inverser cette logique et positionner la formation davantage dans une visée de développement de l'employabilité des hauts fonctionnaires au sein du seul périmètre de l'administration publique, qui prodigue cette opportunité à son personnel.

Deuxièmement, considérant la séquence d'accès du CMP au regard des autres formations, elle nous amène à interroger, de manière plus large, la vocation de la formation à des fins de sélection des managers au sommet de l'administration. En effet, le caractère à la fois obligatoire et préalable à la prise de fonction de cette formation, s'il a des vertus en termes de transmission d'une culture managériale commune et d'un ensemble de compétences nécessaires à la fonction managériale, procède également, nous l'avons dit, d'une logique de sélection, dont on peut se demander si elle est pertinente et productive, et si cela relève du rôle d'une formation. Et ce, *a fortiori* lorsque le dispositif prévoit, en fin de processus, une étape de sélection finale, certificative, qui ne dépend plus directement des compétences acquises en formation. En effet, l'examen conçu et organisé par les universités sur base du cursus est suivi d'un examen final organisé par l'administration (Selor), dont le jury se compose notamment des secrétaires généraux des deux administrations concernées (Région wallonne et Fédération Wallonie Bruxelles), qui porte sur un profil générique de mandataire. Enfin, c'est le gouvernement qui, pour chaque fonction de mandataire à pourvoir, aura le choix final parmi les candidatures émanant du pool des lauréats. L'hypothèse d'une dissociation de ces deux étapes (formation puis sélection) se présente en tout cas comme la tendance majoritaire dans l'administration à d'autres niveaux de pouvoir ou dans d'autres pays.

Troisièmement, si l'on replace les formations considérées dans leur évolution historique, en ce qui concerne le contexte institutionnel belge, force est de constater trois éléments saillants :

- premièrement, l'acteur politique occupe une position dominante dans le processus, dans la mesure où l'on observe une évolution de la demande en termes de contenus, axés sur la modernisation de l'administration et les compétences managériales valorisées dans le courant de la NGP. Ceci nous semble peu surprenant dans la mesure où l'acteur politique peut être considéré comme le « donneur d'ordres » de l'administration, et exprime ainsi quels sont ses besoins et attentes en matière de management de celle-ci ;
- deuxièmement, on observe une tendance, au fil du temps, à un transfert de pouvoir décisionnel des acteurs universitaires aux acteurs administratifs dans le cadre de la gestion du programme de formation. Cette tendance émerge très clairement en observant par exemple la dynamique évolutive du PUMP où au fil des années le pouvoir du cabinet reste intact, tandis que le pouvoir de l'administration (l'IFA et les directeurs P&O) se voit augmenter au détriment du pouvoir des universités¹¹. Cette tendance du PUMP est cohérente avec le premier élément susdit de centralité du politique et introduit des éléments de complémentarité avec la première piste de réflexion mentionnée au début de ce paragraphe qui conseille de positionner la formation davantage dans une visée de développement de l'employabilité des hauts fonctionnaires au sein du périmètre de l'administration publique, qui prodigue cette opportunité à son

¹¹ Voir annexe 4 pour plus d'informations sur l'histoire du PUMP.

personnel. En effet, l'expérience du PUMP, et les jeux de pouvoir entre administratifs et académiques suggèrent de prendre dûment en compte les besoins des acteurs administratifs et leur périmètre d'action dans la construction du contenu des programmes de formation ;

- troisièmement, on observe une tendance, au fil du temps, à une réduction de l'amplitude horaire ou du degré d'ouverture des formations proposées (et, ce faisant, du coût), voire à leur mise à l'arrêt, pour des motifs invoqués qui sont essentiellement budgétaires. Cette tendance, constatée au niveau des pouvoirs locaux (FMPL), du CMP et aussi du fédéral (PUMP), s'inscrit dans une dynamique plus large qui touche à la perception d'un faible retour sur investissement des formations en termes de transfert effectif des compétences en question. A ce titre, plusieurs études ont montré qu'en période de restrictions budgétaires, les organisations adoptent deux types d'attitude à l'égard de la formation :
 - arrêter ou réduire les investissements dans la formation – auquel cas cette dernière est conçue comme un coût ;
 - développer la formation, dans une visée d'investissement dans le capital humain.

La formation représente en effet aujourd'hui un des plus grands enjeux et un des domaines les plus importants de la GRH (Wang, Dou & Li, 2002). Son rendement financier reste difficile à évaluer (Kennedy, Youn Chyung, Winiecki & Brinkerhoff, 2014) et ce d'autant plus en ce qui concerne les formations visant à développer des compétences managériales, interpersonnelles ou sociales, alors même que ce sont ces formations qui ont les coûts les plus élevés (Chochard & Davoine, 2008). Cependant, alors que l'investissement en formation a une rentabilité difficile à évaluer car fortement dépendante de critères qualitatifs et humains ainsi que de facteurs contextuels (Cadin, Guérin & Pigeyre, 2004), cette spécificité contextuelle et humaine de l'investissement en formation confère en même temps à l'entreprise qui investit un avantage concurrentiel difficilement imitable par ses concurrents. Outre le développement des compétences, la formation peut également contribuer à améliorer la satisfaction au travail et l'implication organisationnelle, et donc renforcer la fidélisation du personnel (Giraud, Roger & Thomines, 2012). Dans cette perspective, la formation peut dès lors être considérée comme l'une des composantes de la stratégie de développement de l'organisation, axée sur ses ressources humaines. Ce point de vue, privilégiant une vision de la formation en tant qu'investissement, incite à ne pas réduire le budget alloué et ce même en période de restrictions budgétaires.

Ces interrogations rejoignent potentiellement une autre manière de concevoir le développement des compétences dans une approche alternative à la formation, qui est celle de la formation directement ancrée dans les pratiques professionnelles, « *on the job* », telle qu'elle est pratiquée au Royaume-Uni dans le cadre du Fast Stream, ou encore un apprentissage qui s'opère au travers de l'échange de connaissances au sein de réseaux d'experts, tel que l'on peut l'observer dans le MOVI, par exemple, en Flandre.

Enfin, notre analyse comparative met en évidence une absence de relation entre le système institutionnel et administratif d'un pays, d'un côté, et le contenu des programmes de formation en management public dont ce pays dispose, de l'autre côté. Cela suggère très probablement que la construction du contenu de ces programmes ne s'opère pas à partir des besoins émergents et des spécificités des contextes nationaux mais se base sur des notions et des concepts préétablis de gestion publique. En dépit des modalités différentes d'organisation interne, toutes les formations prises en compte dans le cadre de cette étude présentent des similarités fortes en ce qui concerne leur contenu et font référence à des notions telles que l'efficacité, l'efficience, la performance, la gouvernance ou encore l'évaluation. Ces notions sont typiques des méthodes de management traditionnellement employées dans le secteur privé qui, pendant les dernières décennies et grâce à la vague de réformes NGP, se sont peu à peu répandues dans la sphère publique. En effet, sans tenir compte des spécificités des contextes nationaux, ce processus a touché, de manière plus ou moins importante et sous des formes diverses, l'ensemble des pays de l'OCDE et de multiples pays en développement. Comme le dit Pichault (2008 : 64), « la littérature normative et empirique sur les relations entre des pratiques de gestion des ressources humaines 'innovantes' et les performances des firmes privées a conduit, au cours de la dernière décennie, de plus en plus de responsables de services publics à adopter à leur tour de telles pratiques, spéculant sur les effets bénéfiques qui leur sont habituellement associés ».

En conclusion, l'ensemble des considérations relevées ci-dessus constitue autant d'indications des types de profils de hauts fonctionnaires visés par les formations étudiées. Il s'agit maintenant d'aller à la rencontre du terrain afin de cerner les attentes de rôles dont les managers publics font l'objet (notamment de la part de l'acteur politique) et la manière dont ils y répondent et investissent leur rôle ; ainsi que les modalités de collaboration et de négociation dans l'action publique. Ceci sera l'objet de la seconde partie de notre étude.

PARTIE 2 - DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES ET RÔLES DES MANDATAIRES

*QUELLES CONCEPTIONS
POUR QUELLE VISION ?*

Introduction

Les pages suivantes composent la deuxième partie d'une collaboration entamée entre le LENTIC (centre de recherche-action de HEC-Liège – ULg) et le cabinet du Ministre Lacroix portant sur la formation et le développement des compétences des mandataires publics. Cette collaboration vise à appréhender la problématique de la gestion des compétences managériales au sein de l'administration publique wallonne, analysée au travers de deux dimensions interconnectées, dont nous examinons l'articulation et les éventuelles incohérences :

3. les attentes de rôle dont les managers publics font l'objet (notamment de la part de l'acteur politique) et la manière dont ils y répondent et performant leur rôle à leur tour ;
4. les processus de formation destinés à développer le profil de compétences des hauts fonctionnaires (différentes étapes de sélection des candidats à l'entrée et à l'issue de la formation, contenu des cursus et modalités, structures d'encadrement).

Ayant mis en évidence différents processus de formation dans la partie 1, nous nous attacherons ici à analyser la dimension des attentes de rôle et à la mettre en perspective avec les constats dressés précédemment. En effet, le rôle du mandataire et son style de management apparaissent sans conteste comme l'un des éléments centraux de la modernisation de l'administration. Acteur-clé de l'administration, il est bien souvent souhaité et réclamé de sa part une professionnalisation et la mise en place d'une certaine marge de manœuvre pour son opérationnalisation. Dans cette perspective, de nouvelles compétences sont mises en avant telles que le leadership, l'intrapreneuriat, la flexibilité, la créativité. La question se pose cependant de savoir comment, sur le terrain, ces attentes sont formulées et comment les managers eux-mêmes y répondent, ainsi que la manière dont ces conceptions s'articulent avec l'outil de formation disponible.

Cette deuxième partie se divise en trois sections. La première se concentre sur la méthodologie d'analyse en présentant la manière dont les données ont été collectées auprès des différents intervenants. La seconde présente une synthèse des entretiens réalisés, à la fois sur le plan des attentes et investissements de rôles des mandataires et sur le plan du programme de formation en lui-même. Enfin, nous proposerons une lecture d'ensemble des résultats dégagés à travers une analyse transversale en trois points : la question des attentes de rôles et de leur clarification, les conditions de succès d'un programme de formation destiné aux managers publics et l'intégration des initiatives de formation dans une stratégie de GRH.

I - Méthodologie

Afin de collecter les informations pertinentes à la réalisation de cette seconde partie de notre étude, nous avons opté pour une méthodologie qualitative par entretiens semi-directifs. Ce choix se justifie par la volonté de ne pas influencer le discours des acteurs en gardant une certaine flexibilité dans la manière de poser les questions, envisagées *a priori* suivant les thématiques à investiguer pour cette deuxième phase de l'étude.

Nous avons rencontré ces acteurs sur leur lieu de travail, durant une moyenne de 60 à 100 minutes environ. Les entretiens se sont étalés sur une période de 5 mois. La composition de notre échantillon, établie en concertation avec le comité de pilotage, était la suivante :

TYPE D'ACTEURS	NOMBRE DE PERSONNES RENCONTREES
Politiques	
• Ministre (s)	2
• Membres de cabinets, différentes fonctions assumées : chef de cabinet, chef de cabinet adjoint, conseiller politique	9
Administratifs	
• Secrétaires généraux	2
• Mandataires	14
• Lauréats du CMP n'assumant pas une fonction à mandat	5
• Mandataires n'ayant pas suivi la formation et ne disposant pas du CMP	2

Tableau 11 - Composition de l'échantillon

La grille d'entretien mobilisée pour ces interviews était structurée suivant les thématiques présentées dans le présent rapport, à savoir (1) le dispositif de développement des compétences des mandataires et (2) les attentes de rôles des mandataires (telles qu'ils les conçoivent eux-mêmes et telles qu'elles leur sont adressées).

Les informations recueillies lors des entretiens ont été classées de manière thématique, en vue de caractériser les perceptions relatives aux besoins en matière de dispositifs de formations, au regard du contexte wallon, mis en perspective avec les informations collectées lors de notre benchmarking (partie 1 du rapport). Au départ de ces informations, nous avons envisagé avec nos interlocuteurs les contenus qu'ils estimaient les plus pertinents, ainsi que le processus de formation en lui-même. Ont ainsi été abordées les dimensions suivantes : les modalités d'accès à la formation et de sélection des candidats, le degré d'ouverture au public extérieur, les modalités de financement, les structures et durée et les dispositifs d'évaluation. Nous avons également suscité leur réflexion et l'expression de leur opinion sur la vocation de la formation et la logique dans laquelle elle se situe (logique de sélection, de validation, de développement ou de

perfectionnement) qui leur semblaient les plus pertinentes, et pour quelles raisons. Nous avons ensuite abordé la problématique des attentes de rôles, des profils de compétences qui y sont associés, et des modalités de collaboration entre l'acteur politique et le mandataire, en prenant soin de distinguer à chaque occurrence les situations observées (illustrées par des exemples concrets) des situations souhaitées.

Lors de l'analyse, nous avons tout d'abord élaboré une matrice conceptuelle thématique reprenant en ordonnée les thèmes d'analyse et, en abscisse, les différentes opinions ou perceptions des acteurs rencontrés, classées selon leur catégorie (acteurs politiques, acteurs administratifs). Lorsque cela était pertinent, nous avons également opéré des distinctions plus fines au sein même des thématiques. Ensuite, en vue de trianguler systématiquement les informations collectées, nous avons procédé à un codage des informations recueillies, nous dotant ainsi d'un langage commun pour désigner les données, et entré ces dernières dans la matrice, ce qui nous a conduit à opérer un tri conceptuel. Nous avons ensuite procédé à des inférences pour chaque thématique, à partir des données présentes dans la matrice, agrémentées de commentaires illustratifs issus des cas. Ce faisant, nous nous inscrivons dans l'approche de Denzin (1989) qui mobilise de multiples exemples dans une visée de synthèse interprétative : il s'agit en effet de collecter de l'information à partir de différents points de vue croisés, structurés de manière similaire et systématique, et de les comparer « en miroir ».

II – Synthèse des entretiens

Les entretiens menés au sein de l'administration et au sein des cabinets ont permis de mettre en évidence des réactions relatives tant aux attentes de rôles formulées et vécues par les mandataires qu'au certificat en management public à proprement parler (concernant le processus de mise en place, les contenus de la formation et l'identité partagée par les participants)¹². Ces informations seront abordées tant au travers des constats formulés que des recommandations émises par nos interlocuteurs. Lorsque cela est pertinent, nous dissociions les propos tenus par l'administration de ceux des membres des cabinets ministériels. Des connexions sont également établies avec les analyses déjà effectuées dans la partie 1 de cette étude.

1. Rôles des mandataires : attentes et investissements

Pour comprendre les attentes de rôle dont les mandataires font l'objet, il importe de comprendre la nature de la relation qui existe entre l'acteur politique et l'acteur administratif. A cette fin, nous allons tout d'abord contextualiser cette relation par rapport aux facteurs qui contribuent à la structurer. Ensuite, tout en tenant compte des défis structurels posés par le contexte, nous décrirons les logiques d'actions qui articulent le champ d'un service public et en déterminent le fonctionnement. In fine, nous concluons cette section en présentant les attentes de rôle dont les mandataires font objet.

1.1. Contextualisation de la relation politico-administrative

L'étude de terrain que nous avons mené met en évidence la **pluralité des temporalités** qui caractérisent l'interaction entre l'acteur politique et l'acteur administratif, ainsi que le confie un mandataire rencontré.

Mon impression est que le politique veut se faire réélire : il a donc nécessairement une vision différente. Du point de vue du politique, il faut que l'administration ne prenne pas trop de risques qui vont peut-être l'affecter dans la presse. On ne s'attend à pas la même chose du travail d'une administration. Politique et managers n'ont pas le même calendrier, à cause du fait que le politique raisonne sur les délais des législatures (extrait d'entretien, un lauréat du CMP).

Alors que le temps politique est dicté par les échéances électorales et le contexte notamment sociétal et médiatique, celui de l'administratif dépend du temps des procédures et de la gestion ordinaire des politiques gouvernementales. En raison de ces temporalités divergentes, le politique et l'administratif travaillent dans leur quotidien selon des pressions externes différentes. En ce qui concerne le politique, la perspective temporelle dominante est celle du cycle électoral ou celle de la durée de vie de la

¹² Bien qu'il ne s'agisse pas de notre objectif principal, il semble utile de retranscrire certains des propos ayant trait à l'évaluation du CMP en tant que tel.

législature. Ainsi, généralement, les décideurs politiques ont un horizon à court ou moyen terme qui est dicté par les pressions externes provenant de leur électorat. Cet horizon temporel a tendance à se contracter à chaque fois que des pressions médiatiques s'ajoutent à celles électorales et sollicitent une réaction de la part l'acteur politique. A contrario, l'administration s'inscrit dans une perspective temporelle longue où la stabilité et la prévisibilité - assurées par les normes procédurales du droit administratif - dominant. Des rythmes de travail différents découlent de ces temporalités divergentes. Ainsi que l'explique un mandataire rencontré : *la grande difficulté de travailler avec le politique est l'urgence. Le politique veut en tout moment qu'on fasse rapidement.* D'un côté il y a le rythme frénétique de la temporalité politique qui a comme objectif la mise en place du programme électoral et la construction de consensus électoral dans l'opinion publique. D'un autre côté, il y a le rythme lent de la temporalité administrative qui, en étant au service de l'intérêt général, doit non seulement respecter les dispositions légales du droit administratif mais aussi constamment examiner les effets à long terme des politiques gouvernementales à mettre en œuvre. A cet égard, nos entretiens révèlent qu'en certaines circonstances, la temporalité politique conditionne le travail ordinaire de l'administration en parvenant à leur imposer une modalité d'urgence qui tend à disqualifier toute catégorie temporelle autre que celle de l'immédiateté. Toutefois, comme nous l'avons appris sur le terrain, la modalité d'urgence n'est pas contestée par les administrations, lesquelles, en collaboration avec le politique, sont souvent à la recherche de solutions capables d'y faire face. Il est donc possible d'établir des formes de collaboration entre monde politique et administratif quand des compromis sont trouvés sur les divergences de temporalités.

Avec le ministre, on essaie de définir des normes de communication et échange d'information en contexte d'urgence. En urgence, les délais sont courts, ce qui veut dire que l'information sera limitée et partielle (extrait d'entretien, un lauréat du CMP).

Un autre aspect important de la relation politico-administrative qui émerge de notre étude de terrain concerne la **confiance** qui s'établit entre les acteurs politiques et administratifs. Quand la confiance est présente, les relations entre ces deux groupes d'acteurs fonctionnent bien et s'articulent selon le registre de la collaboration. Par contre, quand le lien de confiance est faible, on peut observer une forte interférence des cabinets ministériels dans le travail quotidien de l'administration et, par conséquent, une prédominance de la temporalité politique sur la temporalité administrative. Dans ce deuxième cas de figure, le politique a tendance à articuler son lien avec l'administration selon une logique de subordination qui voit les acteurs administratifs comme des seuls exécutants des ordres du sommet politique.

Chez nous la relation est de subordination. Il faut un climat de confiance pour bien travailler. On a dû créer des agences pour faire avancer les objectifs du ministre (extrait d'entretien, un membre de cabinet).

Enfin, notre étude révèle que la couleur politique et le niveau de gouvernement peuvent aussi affecter la forme relationnelle du lien entre sommet politique et hiérarchie administrative. En particulier, une relation de collaboration présente davantage de probabilité de se transformer en relation de subordination si:

1. la **couleur politique** du ministre et de ses plus proches collaborateurs est différente de la couleur politique de la hiérarchie de l'administration (problème de confiance envers l'adversaire politique). Comme le dit un mandataire rencontré :

Ma situation est particulière parce que le cabinet de ma DG a une couleur politique différente de la mienne. Il y a sûrement une relation de collaboration entre nous mais je dois toujours obtenir leur confiance. Je suis en contact avec le chef du cabinet mais je suis sûr qu'il y a des choses qui ne sont pas négociées avec moi : je sais qu'ils négocient souvent directement avec N-1 et N-2 (extrait d'entretien, un lauréat du CMP).

2. la **proximité de l'électorat** est forte. En effet, plus on descend vers les niveaux inférieurs de gouvernement (i.e. niveau régional ou communal) proches de l'électorat, plus les acteurs politiques entretiennent des relations proches avec leur administration.

A tous niveaux il y a le politique mais au niveau plus bas de pouvoir le politique est très présent parce que là on est très proche de ses électeurs (extrait d'entretien, un lauréat du CMP).

Le tableau ci-dessous résume les cas de figure observés dans la relation entre acteurs politiques et administratifs. De manière générale, on peut dire qu'une **relation de subordination** prévaut dans un contexte où :

1. la temporalité politique s'impose à la temporalité administrative ;
2. le politique ne fait pas confiance à son appareil administratif ;
3. les couleurs politiques du ministre et de ses plus proches collaborateurs et de la hiérarchie administrative diffèrent ;
4. l'administration est placée à un niveau de gouvernement proche de l'électorat.

Par contre, une **relation de collaboration** prévaut dans un contexte où :

1. suite à un compromis, on arrive à trouver le bon équilibre entre temporalités divergentes ;
2. le politique fait confiance à son appareil administratif ;
3. la couleur politique du sommet ministériel et de la hiérarchie administrative sont les mêmes ;
4. l'administration est placée à un niveau de gouvernement plus éloigné de l'électorat, ou moins fréquemment en contact direct avec ce dernier.

Tel que nous l'aborderons *infra*, différents dispositifs nouvellement mis en place visent également à renforcer et à faire prévaloir une relation de collaboration.

	Subordination	Collaboration
Pluralité des temporalités	Prédominance du temps politique	Equilibre entre temps politique et administratif
Confiance	Faible	Forte
Couleur politique	Divergente	Convergente
Proximité électorale	Forte	Faible

Tableau 12 - Types de relation politico-administrative

1.2. Les logiques d'action

Comme nous l'avons expliqué dans la partie 1 de cette étude, suite à l'adoption du plan de réforme Copernic, un système de mandat fut introduit en 1999 pour favoriser la professionnalisation des hauts fonctionnaires publics¹³. Suivant les principes du mouvement de réforme NGP, l'introduction des dispositifs de professionnalisation visait à promouvoir la dépolitisation de la haute fonction publique et à améliorer la collaboration entre acteurs politiques et administratifs. Concrètement, ces dispositifs avaient comme but de remplacer l'ancienne logique d'exécution (d'inspiration bureaucratique) par une nouvelle logique contractuelle (d'inspiration managériale) capable de rendre la relation politico-administrative plus proche des pratiques de collaboration plutôt que des pratiques de subordination. Le principe de base du système de mandat était qu'aucune personne ne puisse rester nommée à un poste de haut niveau hiérarchique sans être évaluée positivement après une certaine période. Comme nous l'avons appris sur le terrain, la logique contractuelle propre à ce système vise à influencer sur la relation entre les acteurs politiques et administratifs de manière telle à renforcer le dialogue entre ces deux groupes. Ceci se fait notamment grâce à l'introduction du contrat d'administration qui jette les bases pour porter politique et administratif autour de la table et établir entre eux un dialogue sur les objectifs à atteindre pendant la législature. Ce dispositif contractuel implique aussi l'introduction d'un système de « Management Par Objectifs » (MPO) qui n'est pas, de prime abord, compatible avec les principes classiques de l'administration, dits « par tâches ».

Ainsi, le système de mandat et le contrat d'administration sont les dispositifs principaux qui permettent de mitiger les contradictions intrinsèques à la relation politico-administrative et de la faire évoluer d'une relation de subordination vers une relation de collaboration via l'instauration d'une logique contractuelle au lieu d'une logique d'exécution. Néanmoins, la simple adoption des dispositifs de contractualisation ne suffit à résoudre de manière définitive ces contradictions.

¹³ Alors que les principes NGP ont influencé fortement le fonctionnement du niveau fédéral, les entités fédérées s'inspireront du mouvement de manière plus modérée.

Tout d'abord, ainsi que nous l'avons entendu durant les interviews que nous avons menées, **il est des cas où ces dispositifs supportant la collaboration n'ont qu'une valeur formelle.**

Formellement il y a un protocole de collaboration qu'on devrait suivre pour structurer la relation management-politique mais dans la pratique ce n'est pas utilisé ni de la part de l'administration ni de la part du politique. J'essaie souvent de rappeler au cabinet et aux directeurs qu'il y a ce protocole mais je ne peux pas faire toujours ça : il y a des habitudes consolidées (extrait d'entretien, un lauréat du CMP)

Deuxièmement, **le succès de ces dispositifs n'est pas automatiquement lié à leur application mais dépend aussi de la personnalité du ministre et de l'attitude de son cabinet vis-à-vis de l'appareil administratif** ; certains ministres étant plus enclins à impliquer l'administration dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales que d'autres, préférant travailler davantage en relation directe avec leur cabinet. Dans ce deuxième cas de figure, les pratiques d'implication des mandataires dépendront de l'attitude du cabinet : si l'attitude du cabinet s'inspire de la logique contractuelle, alors les pratiques de collaboration prévaudront et les mandataires seront dûment impliqués selon les dispositions du système de mandat et du contrat d'administration. Par contre, si le cabinet s'inspire d'une logique d'exécution, les pratiques de subordination auront tendance à prévaloir et des nombreuses relations informelles s'établiront au travers de l'appareil administratif (par exemple entre les membres du cabinet et les middle managers et/ou opérateurs de terrain) et affaibliront les dispositions du système de mandat et du contrat d'administration.

Troisièmement, **l'efficacité des dispositifs de contractualisation dépend aussi de l'intensité avec laquelle les pressions contextuelles présentées dans la section précédente influencent le mode de fonctionnement de l'administration.** Quand ces pressions sont très fortes, la logique d'exécution aura tendance à remplacer la logique contractuelle. Ceci est le cas d'un contexte caractérisé par

- 1) une faible confiance du politique envers l'administration ;

Les mandataires ont un contrat d'objectifs mettant en œuvre la lettre de mission et s'inscrivant dans le cadre du contrat d'administration mais est-ce qu'ils savent les mettre en pratique ? Le ministre a des objectifs électoraux à atteindre et ces sont des objectifs qui lui ont permis d'être élu. Les managers devraient faire du rétro-planning et décider de la mise en place mais ils ne savent pas toujours le faire. Ça crée un manque de confiance et c'est pour ça que le ministre a dû aller chercher ailleurs et créer des agences (extrait d'entretien, un membre de cabinet)

- 2) une faible cohérence politique de l'administration ;

On retombe dans une gestion autoritaire de la part du politique quand l'intérêt du ministre rentre en conflit avec l'intérêt de l'administration : par

exemple ça peut arriver s'il y a des différences politiques très fortes entre le ministre et son administration (extrait d'entretien, un membre de cabinet).

- 3) des fortes pressions électorales ;
- 4) la prédominance fréquente du mode de l'urgence dans le rythme de travail quotidien de l'administration.

Le tableau ci-dessous résume les facteurs qui peuvent influencer l'émergence d'une logique prédominante. Tout d'abord notre analyse nous amène à prendre en compte le degré d'adoption des dispositifs de contractualisation. Deuxièmement, la personnalité du ministre représente une variable importante qui peut affecter la forme de la relation entre cabinet et hiérarchie administrative. Troisièmement, les caractéristiques du contexte administratif (degré de confiance du politique envers les fonctionnaires publics, cohérence politique de l'administration, force des pressions électorales et fréquence de la modalité urgence) peuvent peser sur le processus d'émergence de la logique dominante.

	Logique d'exécution	Logique contractuelle
Adoption des dispositifs de contractualisation	Faible	Forte
Personnalité du ministre	Subordination de l'administration au cabinet	Collaboration entre administration et cabinet
<i>Degré de confiance</i>	Faible	Forte
<i>Cohérence politique de l'administration</i>	Faible	Forte
Contexte		
<i>Pression électorale</i>	Forte	Faible
<i>Modalité d'urgence</i>	Fréquente	Rare

Tableau 13 - Logiques d'action

1.3. Attentes de rôles envers les mandataires

Comme expliqué supra, un Service Public – tant au niveau fédéral qu'au niveau régional – est donc le champ d'articulation de deux logiques différentes : la logique contractuelle et la logique d'exécution. La prédominance d'une logique sur l'autre dépend des facteurs présentés dans le tableau 13 mais aussi des dynamiques propres au comportement des acteurs politiques et administratifs.

Comme nous l'avons appris sur le terrain, les acteurs politiques ont parfois tendance à plaider en faveur de la logique d'exécution face à l'exigence du ministre et de son cabinet d'avoir une certaine marge de contrôle sur l'appareil administratif afin de pouvoir assurer l'aboutissement du programme électoral et, ainsi, respecter le mandat qui les lie démocratiquement à leurs électeurs.

Même si le modèle est en train d'évoluer vers une logique de partenariat, la relation entre administration et politique est encore souvent une relation de subordination car ici nous sommes tous sous l'autorité hiérarchique politique : c'est la logique du vote en démocratie (extrait d'entretien, un mandataire n'ayant pas suivi la formation et ne disposant pas du CMP).

En nous inspirant des travaux de Maltais et Mazouz (2004) nous constatons qu'**alors que les acteurs politiques sont porteurs d'un besoin de changement de l'Etat en lien avec la mise en place de leur projet politique, les acteurs administratifs sont porteurs d'un besoin de continuité de l'Etat lié à la mise en œuvre des dispositions du droit administratif, de la loi, de la constitution, mais aussi des orientations du pouvoir judiciaire et des traités internationaux (dont le droit européen).** En raison de ces contraintes, les acteurs administratifs ont plutôt tendance à plaider en faveur de la logique contractuelle afin de pouvoir mieux balancer innovation politique et tradition institutionnelle. Face à ces deux logiques contrastées, le mandataire joue un rôle très délicat qui consiste à sélectionner et filtrer les demandes du sommet politique en fonction des contraintes propres la hiérarchie administrative.

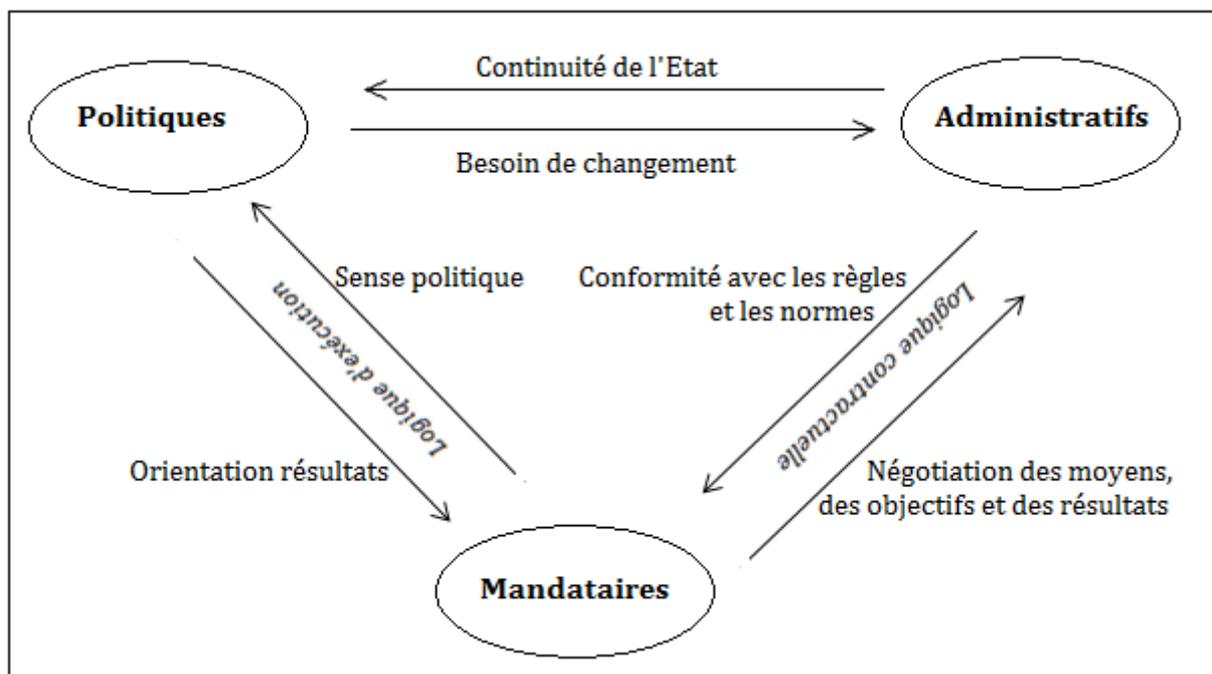


Figure 2- Attentes de rôle dont le mandataire fait l'objet vis-à-vis de la relation politico administrative. Basé sur Maltais et Mazouz (2004)

L'analyse des interviews de terrain nous invite à considérer le rôle du mandataire comme faisant objet d'attentes différentes de la part du politique et de la part de l'administration. **D'une part, l'acteur politique demande au mandataire d'assurer l'exécution du programme électoral et d'exercer ses fonctions selon le principe d'orientation vers les résultats. D'autre part, l'acteur administratif s'attend à ce que le mandataire sache prendre dûment en compte les règles et les normes**

administratives dans le processus de mise en œuvre des projets politiques des élus. Par conséquent, le rôle du mandataire est tout d'abord un rôle de « traducteur » entre deux logiques institutionnelles divergentes : une sorte de courroie de transmission - entre le gouvernement et les différents échelons administratifs - qui favorise la collaboration entre les ressources humaines de l'administration et les membres du cabinet. Ce rôle consiste à favoriser la mise en place du programme électoral du sommet politique tout en considérant les contraintes réglementaires, judiciaires, légales, internationales et constitutionnelles qui pèsent sur l'appareil administratif. Selon les personnes que nous avons rencontrées, **pour mener à bien ce travail de traduction, le mandataire doit faire preuve d'un fin sens politique à l'égard de son ministre de tutelle mais aussi posséder des bonnes capacités stratégiques et tactiques qui lui permettent de négocier avec son administration les résultats à atteindre.** Concrètement, cette négociation a comme but de permettre au mandataire de peser les résultats commandités par les élus en fonction de la disponibilité des moyens administratifs et de la faisabilité des objectifs politiques. Dans ce cadre de négociation, le mandataire doit faire face de manière équilibrée tant aux besoins de l'administration qu'aux besoins du politique. Si d'un côté l'administration lui demande de résister aux effets de mode et d'argumenter contre les *“fausses bonnes idées”* des ministres, d'un autre côté, le politique lui demande d'agir de manière telle que son mandat électoral soit respecté car, en démocratie, ce sont les électeurs qui décident les orientations de l'action publique. Par conséquent, il est important que l'arbitrage du mandataire entre les objectifs politiques et les contraintes administratives se fasse toujours de manière respectueuse du choix électoral sans dépasser la limite qui sépare les compétences politiques des compétences administratives.

Je m'attends à ce que l'administration participe à notre réflexion politique. Le politique doit savoir mettre les mandataires et leur administration dans la position de faire des propositions. En même temps l'administration doit rester à sa place et ne pas jouer le rôle du politique en prenant ses fonctions. C'est ça le sens politique au sens noble du terme, c'est-à-dire savoir qu'on est dans un système démocratique mais en même temps comprendre s'il faut intervenir ou pas pour proposer des idées au politique. Il faut trouver le bon équilibre (extrait d'entretien, un membre de cabinet).

Notre travail de terrain révèle aussi que les attentes envers les mandataires supposent de disposer de bonnes capacités opérationnelles qui leur permettent d'adapter l'implémentation des politiques gouvernementales au terrain de l'administration tout en considérant les connaissances métiers de l'équipe administrative, les initiatives politiques en cours qui datent de la législature précédente et les attentes des parties prenantes qui gravitent autour de l'administration (organisations citoyennes, agences exécutives, syndicats, etc.). Comme la culture spécifique de chaque département est très structurante du mode de fonctionnement et de management adopté dans l'administration même, un bon mandataire se définit d'abord, selon nos interviewés, par

son adéquation à la culture de l'administration qu'il dirige. Concrètement, cela signifie qu'il doit savoir adapter ses outils de management au contexte dans lequel il se trouve et aller à la rencontre tant de besoins politiques que des besoins administratifs. Selon les résultats de notre étude, ce management adapté au contexte doit néanmoins laisser au mandataire une certaine marge de liberté managériale, lui donner la possibilité de faire preuve de ses capacités de leadership, d'ouverture à l'innovation, de gestion du changement et de la complexité. Le mandataire doit pouvoir susciter la réflexion sur le fonctionnement de ses services, mettre en évidence les incohérences de fonctionnement et - de manière compatible avec les contraintes légales d'une administration publique - les changer dans le respect de l'intérêt public¹⁴. Un dernier aspect qui caractérise les fonctions d'un mandataire est la question de l'éthique publique, c'est-à-dire sa capacité à jouer le rôle de médiateur en quête d'un compromis permettant non seulement de satisfaire toutes les parties prenantes mais aussi de minimiser les menaces pour l'harmonie du vivre ensemble social.

2. Le programme de formation

Cette section s'attache à relater les différents avis relatifs au système de formation par lequel les différents rôles et compétences attendus de la part des mandataires visaient à être développés, et à proposer des pistes d'amélioration. Cette analyse est réalisée en trois points : le processus de mise en place, les contenus proposés et l'identité développée par le certificat en management public.

2.1. Processus de mise en place

(1) Accès et conditions d'entrée

La première impression, largement partagée, est celle d'une inadéquation entre l'examen d'entrée et la formation dispensée. Cet examen, organisé par le Selor, est jugé par les acteurs rencontrés comme peu pertinent pour estimer des compétences managériales nécessaires à la poursuite de la formation. Les critères de sélection fixés apparaissent comme trop larges, ainsi que peu clairs et subjectifs. Ces défauts pointés dans le processus de sélection ont conduit à qualifier celui-ci de « loterie » par plusieurs intervenants, générant des frustrations dans le chef des deux parties, qualifiant parfois « d'erreurs de casting » certains profils retenus, tant parce que certains candidats possédant un bon potentiel managérial (ou gérant déjà des équipes) n'ont pas été repris que parce que d'autres candidats dont la capacité managériale était contestée (ou non avérée) ont été sélectionnés. Également, plusieurs participants à la formation regrettent que le bilan de compétences effectué en début de formation n'ait plus été mobilisé par la suite ; ainsi que le caractère perçu comme discriminatoire du classement établi à la suite

¹⁴ Par exemple, le mandataire doit être capable de dire quelles sont les limites de l'enveloppe budgétaire et des effectifs au regard des missions prioritaires fixées par le gouvernement, et de réallouer les ressources internes de l'administration de manière différente, quitte à supprimer ou revoir les modalités d'exercice de certaines missions.

de l'examen d'entrée et qui permettait aux personnes les mieux classées de choisir entre les cours du jour ou les cours du soir.

Le testing préalable des capacités managériales à la formation se retrouve ainsi logiquement dans les recommandations évoquées tant par les membres des cabinets que par les mandataires. Si la question des modalités pratiques reste en suspens, il semble en effet pertinent de repenser la dimension de l'expérience managériale nécessaire afin de participer au certificat en management public. D'aucuns suggèrent également d'évaluer en amont d'autres dimensions telles que le leadership ou l'éthique. Derrière ces recommandations se retrouve l'importance accordée à la reconnaissance de l'expérience professionnelle et de la formation académique (diplômes en management ou en GRH, par exemple).

(2) Ouverture au public extérieur

La question de l'ouverture au public extérieur (c'est-à-dire que l'accès au certificat en management public n'était pas uniquement réservé aux seuls managers du secteur public) n'a pas, selon les participants à la formation, donné de résultat probant. Comme piste explicative possible, ces derniers avancent le manque d'attractivité du salaire dans la fonction publique. Les participants issus du secteur privé ont également pointé la difficulté de compréhension du langage (acronymes) employé lors de la formation ainsi que des contraintes globales inhérentes à l'administration et suggèrent la mise en place d'un « Welcome Pack » intégrant ces préoccupations.

(3) Financement

Une autre dimension de la formation, déjà évoquée lors de la première partie de cette étude, est celle relative au financement de la formation, qui est vue différemment selon les deux catégories d'acteurs. La combinaison atypique d'un financement par l'administration organisatrice couplé à une ouverture à un public extérieur et à une valorisation possible du diplôme hors du périmètre de l'administration publique induit, chez les membres des cabinets, un avis négatif sur le sujet.

Comme c'était une formation gratuite, une série de gens se sont dit « c'est super, je le fais, mais je n'ai pas du tout la moindre envie de devenir top manager dans la fonction publique ». [...] C'est un peu dommage, vu que l'argent compte en ce moment et que les places étaient limitées (extrait d'entretien, un membre de cabinet).

A contrario, la gratuité du financement couplée à la valorisation hors du circuit du secteur public est vue, dans le chef des participants, comme une caractéristique positive. Ceux-ci ont vu dans cette formation l'opportunité d'investir pour leur employabilité, sans avoir nécessairement de lien avec l'ambition de faire une carrière de mandataires. Cependant, certains participants ont qualifié cette gratuité de « très, voire trop généreuse ». La diversité des motivations des détenteurs du CMP se traduit, dans les

faits, par une réserve de recrutement (le pool des lauréats) moins fournie que prévu, et l'émergence d'une certaine frustration, compréhensible et légitime, dans le chef des candidats refoulés aux différentes étapes du processus de sélection.

En tout état de cause, les deux parties s'accordent sur la nécessité de revoir ce financement, proposant par exemple d'organiser une prise en charge mixte, partiellement par l'administration dont provient le candidat et le candidat lui-même (ce qui, à nos yeux, ne peut être exigé des candidats à qui cette formation est imposée) ; ou encore d'instaurer une contractualisation de l'obligation, pour les candidats, de se porter candidats à une fonction de mandataire au terme de leur formation. Certains poussent même la proposition jusqu'à requérir un remboursement à l'administration des frais engagés par la formation, pour les personnes l'ayant suivie sans intention de postuler ultérieurement à des fonctions managériales. Sans aller jusqu'à préconiser ces conditions, il nous semble toutefois qu'elles amènent à tout le moins à réfléchir à la définition de conditions d'accès et de financement de la formation des mandataires publics qui soit à la fois soutenables sur le plan budgétaire, équitables en termes d'égalité des chances de tout potentiel candidat motivé, et pertinentes sur le plan de la sélection des personnes effectivement retenues dans le processus.

(4) Déroulement et durée

Lors de l'approche par les critères différenciateurs appliquée dans la première partie, nous avons constaté que le CMP se situe à la médiane des formations relativement au volume horaire par année. Cependant, son enseignement essentiellement théorique le place relativement à part (à l'exception du FMPL) parmi les formations de longue durée.

Sur le terrain, tant les acteurs administratifs que politiques font état d'une durée excessive de ce programme de formation, exigeante en terme d'investissement personnel et pour l'organisation. A ce titre, la dissociation cours de jour/cours du soir est à nouveau mise en avant pour son caractère discriminatoire, tant pour les candidats que pour leur administration d'origine. Le timing de la formation est particulièrement pointé du doigt par les acteurs administratifs, qui regrettent d'avoir eu à entamer leur mémoire sans disposer d'abord de l'ensemble des notions nécessaires à la réalisation de celui-ci. En synthèse, l'effet « première cohorte » semble avoir joué, certains ayant eu le sentiment d'essayer les plâtres d'une formation pas encore tout à fait finalisée lors de son lancement.

Sur ce point, les suggestions d'amélioration évoquées par les acteurs sont relativement concrètes et ont trait (1) à l'étalement de la formation sur une plus longue durée, (2) à la réalisation du mémoire postérieurement à la formation et non durant celle-ci (ces deux suggestions allant souvent de pair), (3) à la réalisation de la formation obligatoirement en dehors des heures de service afin d'éviter le caractère discriminatoire des cours de jour/soir, ou encore, (4) à la division de la formation en modules susceptibles d'être étalés sur plusieurs années lors de la carrière du haut fonctionnaire. Cette dernière recommandation pose cependant la question de la perte de la cohésion de groupe et de

l'absence de création d'une identité partagée, point sur lequel nous reviendrons dans une partie ultérieure de ce rapport.

(5) Modalités d'évaluation

Eu égard à son caractère universitaire, le CMP supposait, tel que nous l'avons déjà évoqué, la réalisation d'un mémoire de fin d'études. Cette exigence est relativement peu comprise tant par les candidats que par les acteurs politiques, les premiers regrettant un poids trop important (et trop théorique) du mémoire dans l'évaluation ainsi qu'une non prise en compte des évaluations intermédiaires sous forme de travaux de groupe ; les seconds questionnant la pertinence même de ce procédé d'évaluation.

En sus de cette évaluation académique, la pertinence de la procédure d'évaluation mise au point par le Selor est également questionnée, et ce par les deux parties. Cette épreuve finale, dont le format suppose l'application d'une méthode très cadrée, se base sur l'expérience de management antérieur des candidats mais non sur leur potentiel.

La méthode STAR est basée sur les expériences. Je ne suis pas sûr que la formation m'a aidée à répondre aux questions, je pense que j'aurais aussi réussi le Selor avant [la formation] (extrait d'entretien, un lauréat du CMP).

La validité de cette évaluation est ainsi mise en question par certains au regard, d'une part, des profils de candidats ayant réussi et ne semblant pas disposer des compétences nécessaires à l'exercice d'une fonction de manager et, d'autre part, des profils de candidats ayant échoué et possédant *a priori* ces compétences. Également, l'absence de corrélation perçue entre le cursus et l'examen final du Selor est mise en avant, la plupart des candidats de la formation ayant eu recours à un coach afin de pouvoir répondre de la manière attendue aux questions.

Enfin, relativement à la procédure de sélection par le gouvernement, un constat global émerge des deux parties : celui de la distinction entre l'objectif poursuivi par la formation et les motivations qui sous-tendent la sélection par le gouvernement. Pour la plupart des candidats issus de la formation ainsi que pour la plupart des membres des cabinets que nous avons rencontrés, le but d'objectivation des compétences managériales poursuivi par la formation n'entre pas en contradiction avec une certaine politisation de la désignation finale par le gouvernement. Cette politisation n'est pas vécue négativement pour autant que soit respectée, de base, l'égalité de chance et l'égalité de compétences entre les candidats.

Je ne donnerai pas de nom, mais je peux au moins citer quatre ou cinq personnes dans le pool dont je sais que le gouvernement actuel ne les choisira pas. Mais ça a été pensé comme ça. L'objectif a été de dire « ces personnes viennent avec un background académique et le passage d'examen au Selor, et ils sont censés pouvoir exercer leur fonction de mandataire ». Mais le gouvernement ne se verra jamais imposer quelqu'un (extrait d'entretien, un lauréat du CMP).

Plus spécifiquement, mentionnons en outre le regret de la part d'un membre des cabinets de l'absence d'un entretien en face-à-face (similaire aux entretiens d'embauche) afin de pouvoir juger des qualités d'un candidat à un poste de mandataire. Ce dernier point nous semble cependant relever davantage des dispositions réglementaires encadrant la procédure de désignation que des dispositions relatives à la formation en tant que telle.

En terme de recommandations, suggestions sont faites par les candidats de favoriser les travaux de groupe pour l'évaluation finale et de davantage prendre en compte les évaluations intermédiaires pour l'attribution de la certification finale. Une différenciation des tests pratiqués en fonction des niveaux de mandats visés est également suggérée, point sur lequel nous reviendrons plus largement dans les recommandations transversales liées à l'établissement d'un parcours de formation pour les candidats mandataires. Les membres des cabinets, quant à eux, suggèrent la passation de l'évaluation finale par des techniciens, experts des contenus visés. Au niveau des contenus, un membre des cabinets émet le souhait d'un renversement des critères d'évaluation afin d'accorder la priorité à l'orientation usager et non pas aux compétences techniques. L'accent mis sur les indicateurs conduirait à une certaine fascination pour les outils de gestion en eux-mêmes, au détriment de l'établissement d'une politique publique de qualité orientée usagers. Enfin, la mise en place d'un entretien de sélection pour les plus hautes fonctions de mandataire fait écho à la dernière remarque mentionnée dans le paragraphe ci-dessus. A nouveau, mentionnons que cette recommandation relève davantage de la révision des textes réglementaires encadrant la formation.

2.2. Contenus

L'analyse des propos tenus par les différents acteurs interrogés en lien avec les contenus de la formation permet de dessiner des constats généraux, de recueillir leur avis par rapport aux liens avec le travail de terrain ainsi que par rapport aux contenus en eux-mêmes. Cette section est principalement nourrie des propos des candidats ayant suivi la formation, étant donné que le guide d'entretien élaboré pour ces personnes comprenait notamment une part de questions centrées sur la formation et ses contenus. Cependant, nous signalons lorsque ces propos sont aussi appuyés par les membres des cabinets, qui ont également exprimé, au détour d'autres questions, leur point de vue sur ces thématiques.

1) Constats généraux

Deux constats sont dressés et partagés par les personnes interrogées. Premièrement, les contenus composant le certificat en management public abordent l'ensemble des domaines nécessaires à l'exercice d'une fonction de manager et permettent de systématiser ou de formaliser des connaissances acquises sur le terrain. Pour certains, la formation fut également l'occasion d'avoir une remise à niveau sur des outils et concepts déjà mobilisés; pour d'autres, de découvrir des matières relativement peu exploitées

dans leur travail quotidien. Deuxièmement, les candidats s'accordent à dire que les intervenants sollicités afin de transmettre ces contenus étaient de qualité variable. Il semblerait que certains intervenants, perçus comme trop formatés à l'enseignement académique ou véhiculaires d'une vision dépassée de la fonction publique, aient été en décalage avec la vision portée par le certificat en management public. Cependant, le fait de mêler des intervenants universitaires et de terrain est vu de manière positive par les membres des cabinets.

2) Liens avec le terrain

La plupart des acteurs administratifs s'accordent à dire que le certificat en management public présente un caractère très, voir trop théorique, et qu'un certain manque d'applicabilité pratique des cours enseignés se fait ressentir. La traduction, sur le terrain, des compétences acquises en formation est difficile. Les éléments enseignés ne semblent pas assez prendre en compte les contextes spécifiques des différentes administrations.

« En théorie », ces compétences acquises en formation sont bonnes. Mais « dans la vraie vie », il n'est pas toujours possible de les opérationnaliser (extrait d'entretien, un lauréat du CMP).

Cette réflexion rejoint une autre tendance lourde issue des entretiens : la conviction, partagée par la majeure partie des acteurs administratifs (qu'ils aient suivi le Certificat en management public ou non) et politiques, que l'expérience managériale acquise sur le terrain est une dimension très importante, et que le développement des compétences à cet égard ne peut s'opérer uniquement en classe. Nous pouvons ici établir un lien avec les souhaits émis concernant la mise en place, préalablement à la formation, d'un testing permettant d'évaluer les capacités managériales et la personnalité des candidats préalablement à la formation, souhaits qui se trouvent renforcés par les suggestions de certains participants de prévoir, au sein même de la formation, davantage d'exercices pratiques et de mises en situation permettant d'évaluer à nouveau la personnalité managériale. Par exemple, la capacité d'adaptation est perçue, par les acteurs administratifs comme une compétence clé que doit posséder un mandataire et ne peut être développée, si ce n'est à la marge, en formation.

3) Contenus proposés

Lorsqu'appelés à s'exprimer sur les contenus proposés par la formation, les acteurs politiques font état de quatre constats. Premièrement, la surcharge de cours et de modules proposés. Ceci rejoint le point déjà évoqué d'une formation exigeante en termes d'investissement personnel. Deuxièmement, le fait de proposer une formation identique à tous les participants, non calibrée aux profils et aux compétences des fonctions visées leur semble générer une certaine incohérence avec la volonté de responsabilisation soutenue par la formation. En effet, le fait de vouloir amener des personnes à se former dans la perspective de devenir un jour des mandataires à haut niveau de responsabilités ne peut se dissocier de la nécessité d'établir, à la base, un

programme de formation sur-mesure en concertation avec la personne formée. Dans le chef des participants, ce constat transparait à la fois dans l'impression d'une disparité de temps consacré à certains cours aux détriments d'autres (les cours jugés comme étant abordés trop superficiellement variant sensiblement en fonction des compétences et des parcours des personnes) et dans le souhait émis explicitement par certains d'entre eux de disposer de davantage d'options et d'une formation "à la carte". Ce constat est également à mettre en lien avec la volonté de pratiquer des tests différenciés en fonction des niveaux de mandats visés et, plus globalement, avec l'établissement d'un parcours de formation personnalisé pour les candidats mandataires. Enfin, certains acteurs politiques regrettent la priorité donnée, au sein de la formation, aux compétences techniques et ce au détriment de l'orientation usager et de la prise en compte des attentes et des besoins des citoyens.

En matière de contenus à proprement parler, les participants à la formation ont presque unanimement souligné l'importance et la pertinence, dans leur pratique quotidienne, de l'orientation résultats ainsi que de l'efficacité, perçus comme très importants au niveau de l'image du service public. L'établissement d'indicateurs, l'amélioration des processus et la fixation de contrats d'objectifs constituent autant d'exemples d'applications concrètes de ces contenus. La communication (vécue par les acteurs administratifs comme la nécessité de donner du sens et de faire percoler¹⁵ - dans les deux sens - les informations reçue des cabinets vers l'administration ; et de l'administration vers les cabinets) ainsi que la gestion des ressources humaines ressortent également des entretiens comme étant les contenus perçus comme les plus importants. A l'inverse, et bien qu'il soit difficile d'établir un classement, il semblerait que les contenus d'entrepreneuriat et d'innovation/de flexibilité soient assez peu pratiqués au quotidien, du fait de l'important dispositif réglementaire encadrant les pratiques de l'administration. Le sens politique, s'il est vécu par nombre d'acteurs comme étant une compétence très importante, ne semble pas non plus transparaitre dans les contenus par le Certificat en Management Public mais bien, comme nous l'avons évoqué plus haut, d'une expérience managériale acquise sur le terrain. A ce titre, disposer d'une expérience de travail au sein d'un cabinet représente, selon les personnes interrogées, un atout pour les aspirants mandataires étant donné que cela permet de connaître les réalités avec lesquelles les acteurs politiques doivent jongler, la liaison entre les besoins et les attentes des différentes parties prenantes (politiques, citoyens, administration) s'en trouve alors facilitée. Relativement aux contenus, mentionnons encore, d'une part, le regret d'un manque de pragmatisme dans les contenus proposés (certains intervenants auraient souhaité, par exemple, se voir proposer un cours sur la négociation syndicale) ; et, d'autre part, la perception très positive des séminaires résidentiels et de développement personnel. En effet, qu'il s'agisse de développer des soft skills ou des compétences proches du savoir-être (comme la capacité à mobiliser un réseau, par exemple), tous (acteurs administratifs comme politiques) s'accordent à

¹⁵ Nous voyons ici à nouveau combien le rôle du mandataire en tant que traducteur et en tant que rouage de l'administration est important.

souligner l'utilité et l'importance d'inclure davantage de séminaires « comportementaux » ou d'expériences concrètes sur le terrain, assez proches des stages mis en œuvre dans le Fast Stream au Royaume-Uni, par exemple, ou - dans un environnement géographique plus proche - du programme Vitruvius développé au niveau fédéral.

2.3. Identité

L'identité "Emmap" constitue, pour la majorité des interviewés (acteurs politiques comme acteurs administratifs), la plus grande force du Certificat en Management Public et l'un des aspects positifs les plus prégnants.

Elle se décline tout d'abord en une identité de groupe basée sur le partage d'expériences et le vécu de situations similaires tout au long de la formation (les répondants s'identifiant, en quelque sorte, comme des "*anciens combattants*"). Cette identité de groupe expérimentée au travers de la formation a également permis la création de liens professionnels, beaucoup de participants ayant ainsi gardé des contacts entre eux, gardant en mémoire les compétences spécifiques des candidats afin de pouvoir solliciter leur expertise en cas de questionnement ou de problème. Ce réseau d'anciens « emmapiens » est cependant largement informel, d'aucuns le qualifiant même d'incomplet suite à la perte de participants n'ayant pu obtenir une place de mandataire et dont la trace a été perdue. Un groupe LinkedIn fut créé de manière spontanée et représente à l'heure actuelle le point de contact informel de l'EAP, mais celui-ci n'est pas connu de l'entièreté des candidats. Le développement de l'aspect "alumni" de la formation constitue une recommandation émise par les deux parties, cet aspect pouvant par exemple être organisé concrètement sous la forme de réunions annuelles thématiques, de modules de formation continuée ou par la formalisation d'un groupe LinkedIn.

L'identité "Emmap" se décline aussi en une identité managériale et de gouvernance plus globale. Ainsi, les candidats nous ont fait part de l'impression de partager un vocabulaire commun, une même culture tendant vers le management par objectifs ainsi qu'une même vision de la relation entre politiques et administratifs¹⁶, dépassant les clivages politiques. Une majorité des participants relatent que cette identité managériale et de gouvernance commune s'étend, au niveau du top management, au-delà des seuls participants au Certificat en Management Public et concerne l'ensemble des membres du sommet stratégique de l'administration. Elle est cependant plus diffuse au fur et à mesure de la descente en niveaux hiérarchiques, les membres du middle management ressentant un plus grand clivage entre eux et leurs collègues n'ayant pas suivi la formation.

¹⁶ Cette vision de la relation entre administratif et politique se doit, selon les personnes interrogées, d'être supportée et favorisée notamment au travers de séminaires réguliers visant le partage d'expériences concrètes et le décloisonnement.

On voit bien la perception des choses par rapport au contrat d'administration. Tous les IG n'ont pas la même vision, mais c'est vrai que le fait d'avoir eu cette formation donne une vision différente des choses (extrait d'entretien, un lauréat du CMP).

Afin d'arriver à une meilleure intégration de l'ensemble des niveaux hiérarchiques de l'administration, il importe, selon les acteurs interrogés, de trouver une manière d'impliquer davantage le middle management et de traduire la culture managériale pour les niveaux hiérarchiques inférieurs. On voit ici à nouveau l'importance du rôle de traducteur supporté par les mandataires issus de la formation. La diffusion de cette culture managériale commune varie également en fonction d'autres facteurs. Selon un membre des cabinets, elle s'étend aux membres des administrations ayant été recrutés sur base de l'ancienne procédure Selor. Selon un candidat à la formation, un sous-réseau regroupant les participants du fédéral s'est créé du fait de l'utilisation d'outils communs spécifiques.

III – Analyse transversale

La synthèse des entretiens réalisée dans le point précédent a permis de mettre à jour les tendances s'exprimant dans le chef des acteurs politiques et administratifs rencontrés lors de notre travail de terrain. La présente section vise à mettre ces résultats en perspective et à formuler des pistes de réflexion. Celles-ci sont de trois natures et concernent (1) les attentes de rôle, (2) les conditions de succès d'un programme de formation et (3) l'intégration des initiatives de formation dans une stratégie RH. Nous avons, en outre, confronté ces pistes de réflexion à la littérature scientifique, nous appuyant de la sorte sur des démarches empiriques ou analytiques ciblées sur des sujets similaires, afin d'ancrer nos réflexions dans les tendances actuelles et préoccupations de recherche qui nous semblent pertinentes.

1. Les attentes de rôle

Les attentes de rôles envers les mandataires, telles qu'elles ont été exprimées par les acteurs de terrain que nous avons rencontrés, interpellent par l'orientation même qu'elles prennent selon le statut de la personne interrogée. Ainsi, il s'agit avant tout, à la base du contrat entre acteur politique et mandataire, de statuer sur le fondement même de ce mandat. Les travaux de Hood (2000) puis Hood et Lodge (2006) dénomment ce contrat « Public Service Bargains », ce qui signifie littéralement les négociations de service public. En effet, cette idée de contractualisation négociée, peut se définir comme la compréhension implicite ou explicite entre les hauts fonctionnaires et d'autres acteurs dans un système politique, de leurs droits et devoirs et la manière dont on attend qu'ils accomplissent leurs tâches. Cette conception définit ainsi leurs responsabilités, leur degré d'autonomie et leur identité politique, et s'exprime dans le cadre d'une convention, d'une réglementation, ou d'un mélange des deux. Les auteurs établissent alors une typologie des « Public Service Bargains » qu'ils identifient dans la plupart des pays de l'OCDE, qui se caractérisent soit par une référence à l'administration bureaucratique traditionnelle, soit au New Public Management, soit comme une forme hybride entre ces deux modèles. De nos jours, le New Public Management, bien que fréquemment convoqué dans le discours d'une administration qui se veut modernisée, n'est plus l'unique modèle de référence. Il est rejoint par de nouveaux modèles alternatifs, rassemblés sous le vocable de « post-New Public Management », qui mettent l'accent sur des défis plus globaux, de niveau sociétal, et considèrent au premier chef la notion de valeur publique, la nouvelle gouvernance publique, la numérisation du service public, la transparence et la responsabilité partagée au sein de réseaux plutôt que d'une seule organisation. L'administration post-NPM s'oriente ainsi vers la construction des capacités plutôt que sur les résultats immédiats, et s'inscrit dans une perspective de plus long terme, orientée processus plutôt que contenu.

Greve (2010) identifie les tendances suivantes dans ce qu'il nomme « le nouvel agenda du secteur public » :

- évolution d'un souci de relever des défis d'efficacité économique vers une la prise en compte de plus larges défis sociétaux (tels que, par exemple, le développement durable) qu'aucune organisation prise isolément ne peut résoudre elle-même ;
- évolution du managérialisme et des résultats ciblés vers la gestion de la valeur publique et un focus sur les résultats à long terme ;
- évolution d'une gouvernance basée sur le marché vers un centrage sur les réseaux dans la nouvelle gouvernance publique ;
- évolution d'une vision des citoyens comme consommateurs vers une vision des citoyens comme co-producteurs, co-innovateurs et co-créateurs ;
- évolution d'une conception des TIC comme support de l'efficacité vers des TIC pensées comme partie intégrante de la nouvelle gouvernance digitale, incluant les médias sociaux du web 2.0. ;
- évolution d'une responsabilité centrée sur les résultats immédiats (*outputs*) vers une transparence et une responsabilité centrée sur des résultats de plus long terme (*outcomes*).

Dans le cadre spécifique de notre analyse, il s'agit de clarifier ces attentes, dans la mesure où les prescrits de la littérature semblent contredits par la vision *de facto* exprimée dans les relations de collaboration actuelles et les attentes contradictoires exprimées par les uns et les autres. Force est de constater un écart entre les cultures administratives traditionnellement établies et les nouveaux défis organisationnels, qui se matérialise notamment par la coexistence de valeurs issues de différents registres. Nous basant sur les travaux de Schröter et Röber (2015), nous confirmons, au travers de nos observations, la présence de modèles inspirés de trois systèmes de valeurs différents :

- l'administration wébérienne traditionnelle, qui s'exprime notamment dans le caractère objectivant des processus de recrutement, des schémas de formation, des conditions d'emploi ou encore des politiques de rémunération ;
- le New Public Management, perceptible au travers de la logique de management par objectifs, ainsi que de l'accent porté sur des notions telles que l'entrepreneuriat et l'innovation ;
- le Post-NPM, d'inspiration plus contemporaine, qui met notamment en avant la notion de participation et l'importance du réseau d'acteurs autour du mandataire.

Il s'agit dès lors de s'interroger sur la capacité des mandataires à relever les défis actuels et du potentiel décalage entre rôle attendu et rôle exercé, le contexte d'exercice de ce rôle et les valeurs sous-jacentes aux modes de fonctionnement et aux dispositifs de gestion en vigueur. Nalbandian *et al.* (2013) soutiennent à cet égard que le principal défi des leaders publics est de trouver des modes de fonctionnement et de collaboration qui soient à la fois acceptables pour l'acteur politique et soutenables pour l'administration.

A cette fin, ils insistent sur la nécessaire confiance dont les mandataires doivent bénéficier, et la légitimité dont ils doivent être dotés.

Le tableau ci-dessous, adapté des travaux de Schröter et Röber, illustre la coexistence de trois systèmes de valeurs au sein de l'administration publique, et la manière dont ces derniers se reflètent dans les attentes de rôles adressées aux mandataires ou telles qu'ils les formulent eux-mêmes. Il exprime en filigrane les attentes en termes de compétences des gestionnaires. Cette analyse trouve écho dans les réalités que nous avons relevées dans les propos recueillis auprès des acteurs politiques et administratifs de l'administration régionale belge, rencontrés dans le cadre de cette étude.

	Administration traditionnelle	NPM	Post-NPM
Orientation de l'administration	Orientée vers l'Etat et la bureaucratie	Orientée vers l'efficience	Organisation basée sur la solidarité
Management	Hiérarchiste	Individualiste	Egalitaire
Valeurs dominantes	Règles abstraites, justice, égalité devant la loi, objectivité, fiabilité, neutralité, devoir de réserve	Incitants, compétition, prise de risque, procédures flexibles, entrepreneuriat	Collectivisme, confiance, participation, sentiment d'appartenance, identité commune,
Idéal type	Hiérarchie, examens, classements, orientation long terme (continuité de service)	Management basé sur la performance/le résultat, hiérarchie plate, utilisation efficiente des ressources, contractualisation, responsabilisation individuelle, orientation court terme	Management discursif et participatif
Légitimité du management	Soutien politique, expertise professionnelle, managers nommés (statutaires)	Management professionnalisé (outils, techniques inspirées du privé), mandat, performance et	Interdisciplinarité, empowerment, ouverture d'esprit

Attentes de rôle probables	Perpétuation	résultats	
		Modernisation, réforme, changement	Remise en question, penser out-of-the-box, partenariats avec les parties prenantes, co-construction

Tableau 14 – Hybridité du système de valeurs de l’administration publique

Cette **hybridité** constatée au sein de l’administration n’est pas spécifique à la Belgique, mais constitue une tendance de fond identifiée dans les travaux de nombreux auteurs tels que Rondeaux (2006, 2012, 2014), Mazouz, Sponem et Rousseau (2015), Giauque (2014), Denis, Ferlie et Van Gystel (2015) ou encore Christensen et Laegreid (2011). Cette hybridité résulte en une série de tensions auxquelles est confronté le mandataire et met en évidence la nécessité de nouvelles compétences ajustées à une gouvernance en transformation. On assiste ainsi à une tension entre différentes logiques concurrentes, que l’on peut considérer comme une transition partielle d’une tradition administrative napoléonienne à une autre de type anglo-saxon (voir la partie 1 du rapport et propos supra sur les logiques concurrentes). Considérant l’hybridité de la situation, les desiderata et recommandations des acteurs rencontrés s’expriment, logiquement, en faveur de différentes solutions ou formules pour le développement des compétences des mandataires, issues de contextes et de logiques diversifiés. Une telle hybridité caractérise notamment l’administration régionale belge, dont le parcours de modernisation n’est pas massivement et exclusivement teinté de New Public Management, mais relève de la juxtaposition de plusieurs modèles et conceptions de l’administration.

A la lumière de ces observations, il nous paraît dès lors indispensable, pour les acteurs en charge du développement des compétences des mandataires publics, tant au niveau des choix politiques fondamentaux que de la mise en œuvre concrète de ces choix (dans une formule à la fois adaptée aux besoins exprimés et au contexte, notamment budgétaire), de **clarifier a priori quelles sont les attentes de l’acteur politique à l’égard des mandataires** qui seront formés. S’agit-il de veiller à ce qu’ils soient avant tout les garants des modes de fonctionnement en vigueur (administration traditionnelle), de les amener à optimiser la performance de l’administration grâce à des techniques inspirées du secteur privé (NPM) ou de transformer la relation politico-administrative dans un sens plus partenarial (post-NPM)? De ces choix initiaux et de leur éventuelle combinaison (hybridité) découlent en effet toute une série d’options structurantes pour la formation, tant au niveau de la forme adoptée que des contenus privilégiés.

Nous attirons particulièrement l’attention sur la question de la **cohérence** à trouver entre le discours des promoteurs de cette formation (quels en sont les objectifs

affichés ? Les résultats attendus ? Le profil des candidats que l'on souhaite développer ?), les valeurs sous-jacentes au programme (au regard des trois principaux systèmes de valeur présentés supra) et les dispositifs de gestion en vigueur au sein de l'administration, que l'on souhaite (ou pas) voir et faire évoluer.

Il s'agit, enfin, d'aborder en toute transparence la volonté politique sous-jacente à la sélection des mandataires publics, afin d'identifier dans quelle proportion **l'appartenance à une couleur politique**, et la loyauté que cette dernière présuppose envers l'acteur politique, intervient dans la réflexion sur le développement des compétences des managers publics, et si leur professionnalisation se révèle de facto comme d'importance égale, supérieure ou inférieure à cet aspect de politisation. Plusieurs de nos interlocuteurs ont déclaré, à cet égard, ne pas être fondamentalement gênés par cette dimension de la politisation, tant que celle-ci est assumée et non pas implicite, et tant qu'elle n'est pas prédominante sur la détention effective des compétences attendues du mandataire choisi.

2. Le programme de formation

2.1 La sélection des candidats

Diverses pistes de réflexion relatives à la formation des managers publics peuvent être identifiées. Au-delà des constats présentés *supra*, ces pistes sont, par ailleurs, à mettre en regard avec les initiatives analysées lors du benchmarking (phase 1 de ce projet), dans la mesure où les personnes rencontrées ont témoigné d'un intérêt parfois très prononcé pour certaines dispositions, y voyant un potentiel de transférabilité au périmètre wallon.

Tout d'abord, nos résultats de recherche suggèrent qu'il peut être intéressant **d'envisager une implication plus importante de l'administration dans la phase de sélection initiale des candidats qui auront l'opportunité de suivre la formation**. Dans la mesure où les administrations sont *de facto* impactées (dans leurs modes de fonctionnement) par la participation de membres de leur personnel, généralement d'un niveau hiérarchique assez élevé (puisque détenteurs d'une expérience en gestion d'équipe ou de projets et d'un diplôme de niveau A), il semble pertinent de leur permettre une marge d'intervention à ce niveau. A l'instar de ce qui se fait par exemple en France dans le dispositif du Tour Extérieur, les administrations pourraient ainsi préparer le dossier de candidature avec le ou les candidats à haut potentiel qu'elles auraient identifié(s) en leur sein, selon des modalités prédéfinies. Ainsi, le profil managérial et la performance des candidats seraient en quelque sorte validés (ou, du moins, reconnus) en amont de la formation. Cette disposition permettrait en outre à l'administration d'anticiper l'absence partielle desdits candidats s'ils sont sélectionnés pour suivre la formation. Toutefois, cette proposition présente deux inconvénients : d'une part, il est possible que certaines administrations, soucieuses de ne pas se défaire de leurs meilleures recrues ou profils à haut potentiel, choisissent de ne pas « jouer le jeu » et de ne pas présenter de candidats ; d'autre part, il sera tout aussi malaisé, pour

les responsables de l'administration engagés dans ce processus de présélection, de dissuader un candidat peu prometteur de proposer son dossier, car son potentiel ne serait pas avéré. Ainsi que l'a déclaré un de nos interviewés: « *je ne voudrais pas être à la place de celui qui refusera de soutenir la candidature d'un proche collaborateur, et devra gérer ensuite les dégâts commis à la motivation de cette personne* ». De manière plus générale, il s'agit aussi de s'attacher à garantir un processus de sélection équitable, équivalent dans chaque administration.

Certains acteurs ont, par ailleurs, souligné le gros avantage, pour un candidat mandataire, de détenir une **expérience de travail en cabinet ministériel**. La valorisation de cette expérience professionnelle se justifie, à leurs yeux, par une plus grande aisance à comprendre les logiques respectives de l'acteur politique et de l'administration, et à adopter plus facilement des registres de langage communs, plus intelligibles pour ces différentes catégories d'acteurs. La collaboration en serait, dès lors, facilitée. Cette expérience, sans être élevée au rang de critère de sélection, pourrait cependant constituer un atout dans le dossier de candidature des futurs mandataires. Cependant, le risque potentiel que nous entrevoyons ici est celui d'un phénomène apparenté aux *revolving doors*, c'est-à-dire de rotation du personnel, alternant des passages en cabinet et des fonctions à mandat, ce qui réduirait dès lors la possibilité d'introduire du sang neuf dans l'administration.

L'analyse croisée du benchmarking (partie 1) et des interviews des acteurs politiques et administratifs (partie 2) nous amène également à questionner la vocation de sélection des mandataires incluse dans la formation. Il serait sans doute opportun **de dissocier ces deux fonctions (sélection des mandataires et développement des compétences)** dans la mesure où elles ont une vocation différente et peuvent amener pas mal de confusion quant aux objectifs de la formation. La conjonction de la sélection et de la formation dans un même processus peut, de plus, conduire à certains effets pervers tels que, par exemple, ce que nous appellerons le « syndrome du premier de classe », se manifestant dans une priorité donnée, dans le chef de certains candidats, à la volonté de prouver sa valeur intrinsèque au travers de la réussite de multiples épreuves avant de chercher à performer dans, voire à transformer, le management de l'administration. Ajoutons que, aux yeux de nombre de personnes rencontrées, la capacité à réussir des examens ne démontre que partiellement la qualité managériale et les compétences attendues du futur mandataire.

2.2 Le format du cursus

La concentration du dispositif même de formation sur une année, en amont de la prise de fonction, suscite pas mal de réflexions. Outre la dissociation des étapes de sélection et de développement des compétences des mandataires publics, déjà évoquée supra, la temporalité même de cette formation comme étape initiale de cette prise de fonction serait, aux yeux de nombre de personnes interrogées, avantageusement remplacée par un **dispositif de formation continue, structuré en modules**. Organisé de la sorte, le développement des compétences managériales présente en effet plusieurs avantages :

tout d'abord, il permet un fractionnement de l'investissement du candidat sur plusieurs années, amoindrissant le poids de la formation dans son activité quotidienne. Ce fractionnement permettrait en outre une progressivité de l'apprentissage en parallèle avec l'acquisition d'une certaine « maturité » managériale, c'est-à-dire une certaine expérience de terrain constituée au fil du temps dans sa fonction de mandataire. La formation des mandataires, conçue suivant un parcours modulaire fractionnable dans le temps, présente également l'avantage d'adapter le rythme d'apprentissage aux contraintes de l'activité. Ce parcours modulaire pourrait autoriser, dans certains cas précisément définis, d'être dispensés de certains modules thématiques suivant les compétences de chacun (au regard de son cursus académique initial, par exemple). En revanche, le principal inconvénient d'une telle formule est une certaine dilution du caractère collectif de la formation, nuisant à la formation d'un « esprit de cohorte » entre les candidats d'une même promotion. Considérant la centralité de cette caractéristique, unanimement soulignée par nos interlocuteurs, un développement des compétences modulaire, susceptible d'être étalé dans le temps, est donc à considérer avec circonspection.

2.3 La philosophie sous-jacente au programme

Dans le cadre du développement des compétences des managers publics, les choix opérés se révèlent porteurs de sens, et indiquent le système de valeurs sous-jacent qu'il s'agit de promouvoir. Ainsi, la stratégie de formation des mandataires publics s'inscrit dans le contexte plus large de la modernisation de l'administration. Schröter et Röber (2015) identifient trois dimensions en particulier dans la formation des managers publics, qui peuvent constituer des leviers de changement de la culture managériale d'une organisation:

- Tout d'abord, le **cadre institutionnel** de la formation: la provenance des formateurs (internes, académiques, professionnels), le statut de la formation (interne à l'administration ou valorisable dans toute carrière dans ou en-dehors de celle-ci), le statut des candidats (sont-ils considérés soit comme des aspirants à une carrière prometteuse dans la fonction publique, ou déjà fonctionnaires et sélectionnés pour une promotion statutaire ou un avancement de carrière après la formation, soit comme des candidats en quête d'un diplôme académique qui leur ouvrira de multiples possibilités d'emploi une fois celui-ci obtenu ?). Toutes choses étant égales par ailleurs, ces auteurs soutiennent que plus le programme est internalisé, spécifique à l'administration, et peu voire pas valorisable en-dehors de celle-ci, plus les managers qui en sont issus auront tendance à adopter des valeurs et un mode de fonctionnement proche de l'administration classique et seront donc peu enclins à transformer ou à faire évoluer le système. A contrario, plus le programme de formation est ouvert et valorisable en-dehors de l'administration, plus il serait perméable à des valeurs de transformation de l'administration et d'une vision managériale plus réformatrice que perpétuatrice.

- Ensuite, le **design du cursus** reflète également le système de valeurs sous-jacent : ainsi une approche multidisciplinaire, de nombreuses possibilités de cours à option et de parcours à la carte, la proportion de cours pratiques ou sur le terrain, favorisent probablement davantage un style de management moins orienté vers l'administration traditionnelle, et promeuvent au contraire un style de management plus ouvert au changement et à un rôle de leader axé sur des pratiques innovantes.
- Enfin, la **philosophie d'apprentissage** donne également des indications majeures sur le type de valeurs que véhicule la formation, et les attentes de rôle qu'elle suppose au sein du développement des compétences managériales. Plus le cursus est interactif, orienté vers la recherche de solutions (davantage que sur la transmission de bonnes pratiques), basé sur des pratiques d'apprentissage en travaux de groupe (et non sur de la restitution), permettant une certaine réflexivité des candidats et dont le format des examens met l'accent sur des compétences analytiques et de pensée critique ; plus les candidats sont à même de prendre en charge des rôles et des schémas de valeurs correspondant aux challenges de l'administration actuelle. En d'autres termes, de s'orienter vers une optimisation des processus en vigueur et une transformation de la relation politico administrative.

Les auteurs, pour finir, ajoutent que les programmes doivent être **contextualisés** en fonction des environnements politiques et sociétaux au sein desquels les candidats prendront place (qui diffèrent notamment suivant le niveau de pouvoir). Les programmes doivent ainsi pouvoir être spécifiques en vue de pouvoir répondre aux besoins des différentes administrations et leurs compétences spécifiques.

Cette prise en compte du contexte d'où proviennent les candidats et où ils seront amenés à exercer une fonction de mandataire, met en évidence une autre compétence dont le développement est essentiel pour les acteurs que nous avons rencontrés : la faculté d'adaptation. Cette qualité doit pouvoir s'exprimer tant au niveau du style de management adopté par le mandataire, mais aussi des outils de gestion qu'il mobilisera pour exercer sa fonction.

3. L'intégration de la formation dans une stratégie de GRH

Une réflexion sur le développement des compétences des mandataires et des attentes de rôle à leur égard, **ne peut s'opérer isolément de la gestion des ressources humaines**, dans la mesure où la stratégie poursuivie à cet égard se répercute nécessairement sur d'autres dimensions de la GRH. Bien que cette réflexion excède le périmètre strict de notre étude, nous allons cependant l'aborder, dans le souci de retranscrire l'entièreté des préoccupations des acteurs que nous avons rencontrés, et parce que nous sommes convaincus de la pertinence d'une prise en compte de la formation des mandataires publics intégrée au reste de la GRH au sein de laquelle elle s'inscrit.

Au-delà de la formation des mandataires publics, on peut voir au travers de nos entretiens, sans surprise, combien cette dimension est interconnectée avec d'autres dimensions de la GRH: recrutement et sélection, évaluation, parcours de carrière, etc. Ce lien étroit a été évoqué à plusieurs reprises, et la majorité des personnes rencontrées plaident pour une véritable **intégration** du développement des compétences dans la GRH de l'administration publique.

Cette intégration s'envisage, tout d'abord, au niveau de la sélection des candidats. Sur ce point, il a été suggéré de **conditionner l'accès de la formation à l'évaluation** de ce dernier. En effet, lier l'accès de la formation à une démarche d'évaluation réalisée dans les trois dernières années précédant la candidature, constituerait une étape de présélection réalisée par l'administration, permettant à cette dernière de se baser sur une appréciation objective des compétences et performances du candidat avant de l'intégrer dans un processus de formation qui représente un investissement important tant pour l'administration que pour le candidat lui-même. Une autre suggestion, qui n'est pas incompatible avec la précédente, est de procéder à un **bilan de compétences**¹⁷ des candidats avant leur sélection pour suivre la formation. En complément de l'examen de son cursus académique initial, ce bilan de compétences permettrait d'identifier, d'une part, le potentiel du candidat à assumer une fonction de management et, d'autre part, à déterminer les compétences ou matières d'ores et déjà maîtrisées par le candidat, ce qui pourrait conduire à une dispense pour les modules correspondants.

Outre la sélection des candidats, la forme du dispositif de développement des compétences fait aussi l'objet de suggestions d'aménagement, qui s'orientent soit vers un allongement de la formation (étalement dans le temps) afin que les candidats disposent d'un temps suffisant pour mener à bien leur parcours de formation et la réalisation de leur mémoire, soit vers un dispositif de **formation continue** et non plus initiale des futurs mandataires. Ainsi, la proposition de fractionner la formation en modules étalés dans le temps, évoquée supra, rejoint l'idée plus large d'intégrer la formation en management public dans le parcours de carrière du candidat, suivant son niveau d'expérience managériale et de maturité, ainsi qu'en fonction de la position qu'il vise (inspecteur général, directeur, directeur général ou secrétaire général).

De plus, cette suggestion s'inscrit dans une réflexion plus globale sur la formation continue, arguant que le développement des compétences managériales gagnerait à être **réactualisé** régulièrement, par exemple au travers de modules thématiques, plutôt que de s'apparenter à une démarche *one-shot* qui ne serait plus poursuivie une fois le mandataire en poste. L'avantage d'une telle formule serait aussi de permettre aux mandataires de se retrouver dans un cadre d'apprentissage, en tant qu'alumni, et d'entretenir de la sorte leur réseau, ce qui a été unanimement souligné comme l'un des avantages majeurs de la formation. Rappelons, à cet égard, que le benchmarking réalisé en phase 1 de cette étude présente une initiative flamande intéressante: le MOVI, qui fait

¹⁷ Nous ne parlons pas ici du bilan de compétences qui a été effectué en début de formation, mais d'une démarche préalable à la sélection permettant de prendre part à cette dernière.

la part belle à l'échange de bonnes pratiques et au networking entre praticiens et avec le monde académique.

Une autre piste de réflexion concerne la **diffusion de la culture managériale au-delà du niveau des mandataires**. Plusieurs personnes interviewées ont en effet souligné, à juste titre, la nécessité d'impliquer le middle management dans la mise en œuvre de la nouvelle culture managériale et des outils qui y sont associés. En effet, le fait de doter le sommet d'une organisation de compétences spécifique ne permet pas, à lui seul, de faire percoler le changement escompté aux différents niveaux de la hiérarchie. Dès lors, bien que le certificat en management public ait été conçu à l'intention des mandataires aux plus hauts niveaux de la hiérarchie, il semble nécessaire d'assortir cette démarche d'une acculturation du management intermédiaire afin qu'il soit activement partenaire du sommet de l'administration dans la mise en œuvre des changements attendus. Cette implication du management intermédiaire permettra une appropriation plus aisée du langage managérial, des outils de gestion et in fine du changement attendu dans les modes de fonctionnement de l'administration. Ainsi que l'affirme un mandataire rencontré, *« on peut venir avec tous les outils qu'on veut, si le middle management n'est pas sur la même longueur d'ondes, la percolation ne se fera pas »*.

Ajoutons à cet égard que la question du langage managérial, du vocabulaire et des concepts transmis dans le cadre de la formation, se heurte dans certains cas au langage du métier et aux compétences spécifiques relatives aux matières de l'administration dont le mandataire a la charge. La légitimité du manager, telle qu'elle est perçue par ses collaborateurs, tient notamment à sa capacité de passer d'un registre de langage à un autre, de comprendre le métier de l'administration qu'il gère (sans pour autant être un expert de la matière).

Cette capacité du manager à allier compétences managériales et compétences techniques se retrouve également dans une problématique fréquente au sein de bon nombre d'organisation : la **problématique de la double échelle**. En effet, lorsqu'un individu souhaite progresser et grandir au sein d'une organisation, il n'a pas toujours l'opportunité de développer son expertise au-delà d'un certain niveau. Dans un tel cas de figure, la seule voie de progression professionnelle possible se résume parfois à opter pour une carrière managériale, en d'autres termes à « monter en grade » vers des positions managériales plus élevées, alors que les aspirations sont peut-être d'un autre ordre et que c'est au niveau de l'expertise métier qu'il souhaiterait se développer. Cette problématique de la double échelle pointe l'amplitude relativement restreinte de la mobilité au sein de l'administration, qui ne s'opère pas aisément sur le plan ascendant, ni d'ailleurs sur le plan transversal.

On le voit, la problématique du développement des compétences managériales est une vaste question qui, potentiellement, impacte l'ensemble des dimensions de GRH de l'administration. Nous avons tenté, au travers de cette étude, d'en instruire un aspect spécifique, mais il apparaît que le chantier est certainement plus vaste que notre périmètre d'étude.

Références bibliographiques

- Cadin, L., Guérin, F., & Pigeyre, F. (2004). *Gestion des ressources humaines, pratiques et éléments de théorie*, Paris: Dunod.
- Chochard, Y., & Davoine, E. (2008). A quoi sert la formation managériale et comment évaluer son retour sur investissement ? Analyse d'un cas d'évaluation dans une entreprise suisse. Actes du XIXe Congrès de l'AGRH, Dakar, Sénégal.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration— theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423.
- Denis, J. L., Ferlie, E., & Van Gestel, N. (2015). Understanding hybridity in public organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289.
- Emery, Y., & Giauque, D. (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris: L'Harmattan.
- Esposito, G., Gaeta, G.L., & Trasciani, G. (2016). Administrative change in the EU: a cross-country empirical study on the contextual determinants of NPM reform rhetoric. *Annals of Public and Cooperative Economics* (Forthcoming)
- Giauque, D. (2013). L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative. In A. Ladner, J.L. Chappelet, Y. Emery., P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel et F. Varone (Dir.) *Manuel d'Administration Publique Suisse*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes : 31-45.
- Giauque, D. (2014). The hybrid universe of public administration in the 21st century. *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), 23-32.
- Giraud, L., Roger, A., & Thomines, S. (2012). La fidélisation des Ressources Humaines en période de crise économique. *Revue de gestion des ressources humaines*, 2(84), 44-60.
- Greve, C. (2010, November). Whatever Happened to New Public Management?. In Danish Political Science Association meeting (pp. 4-5).
- Hood, C. (2000). Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International public management journal*, 3(1), 1-22.
- Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty-and blame*. Oxford University Press on Demand.
- Kennedy, E. P., Youn Chyung, S., Winiecki, D. J., & Brinkerhoff, R. O. (2014). Training professionals' usage and understanding of Kirkpatrick's Level 3 and Level 4 evaluations, *International Journal of Training and Development*, 18(1), 1-21.
- Maltais, D., & Mazouz, B. (2004). À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences. *Gestion*, 29(3), 82-92.
- Mazouz, B., Sponem, S., & Rousseau, A. (2015). Le gestionnaire public en question. *Revue française de gestion*, (5), 89-104.

- Nalbandian, J., O'Neill, R., Michael Wilkes, J., & Kaufman, A. (2013). Contemporary challenges in local government: Evolving roles and responsibilities, structures, and processes. *Public Administration Review*, 73(4), 567-574.
- Painter, M., & Peters, B. (2010). The Analysis of Administrative Traditions. In M. Painter et B. Peters (Dir.), *Tradition and Public Administration*. New York: Palgrave Macmillan, 3-16.
- Pichault, F. (2008). La question de la cohérence dans les projets de réforme des services publics basés sur la gestion des ressources humaines. *Télescope*, 14/3(automne), 64-72.
- Rondeaux, G. (2006). Modernizing Public Administration: the impact on organisational identities. *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), 569-584.
- Rondeaux, G. (2012). "Identification organisationnelle et changement: les logiques identitaires à l'épreuve du New Public Management". Thèse de doctorat, Université de Liège, Belgique.
- Rondeaux, G. (2014). Quelles dynamiques d'identification organisationnelle lors de processus de modernisation? Analyse d'une administration belge. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80(mars), 113-132.
- Rouban, L. (Dir.) (2004). *La fonction publique*. Paris: La Découverte, 2e édition.
- Schröter, E., & Röber, M. (2015). Values, Competencies, and Public Sector Training: The Value Base of Administrative Modernization. *Journal of Public Affairs Education*, 21(1), 25-40.
- Talbot, C. (2003). La réforme de l'administration publique et ses paradoxes. L'expérience britannique. *Revue française d'administration publique* (105-106), 11-24.
- Wang, G., Dou, Z., & Li, N. (2002). A Systems Approach to Measuring Return on Investment for HRD Interventions, *Human Resources Development Quarterly*, 13(2), 203-224.

Annexes

Annexe 1 – Grille d’analyse des formations

1. Cadre des formations

1.1 Processus de création du programme

- *Historique (origine de la réflexion et de la décision de la création d’un programme de formation en management public)*
- *Personnes en charge de la création/catégorie d’acteurs (responsables politiques, administratifs, académiques)*
- *Sources d’inspiration ? (autres programmes en Belgique ou à l’étranger ?)*
- *Ambition du programme (par ex., type de compétences visées, ou profil de manager que l’on souhaite développer au travers de la formation)*
- *Traduction en réglementation (le programme ou ses modalités ont-ils fait l’objet d’un arrêté, par exemple ?)*

1.2 Maintien du programme

- *Difficultés rencontrées*
- *Solutions*
- *Réorientation(s) ou arrêt éventuels*
- *Succès du programme (nombre de participants/ perception)*
- *Une évaluation a-t-elle été réalisée ? Sur base de quels critères ? Quels en sont les principaux résultats ?)*

1.3 Structures d’encadrement

- *Composition de la/des structure(s) (organes de gouvernance)*
 - o *Conseil scientifique ?*
 - o *Implication des syndicats ?*
 - o *Implication des acteurs politiques ? (i.e. représentants des cabinets ?)*
- *Rôle(s) de ces organes ?*

1.4 Principaux intervenants

- *Méthode de recrutement des intervenants*
- *Caractéristiques principales (académiques – privés ; qualifications, etc.)*

1.5 Relations enseignants – mandataires

- *Enseignants – enseignés ?*
- *Intervention des mandataires (basée sur leur expérience professionnelle)?*

2. Programme des formations

2.1 Contenu du cursus

- *Analyse préalable des besoins ?*
- *Cours dispensés + volume horaire*
- *Compétences recherchées*
- *Processus de définition des compétences recherchées (i.e. implications du politique, chefs de services dans les administrations, etc.)*
- *Justification du contenu du cours*

2.2 Démarche pédagogique

- *Méthodes pédagogiques favorisées : cours ex cathedra, exercices pratiques, études de cas, séminaires, mises en situation ...*

3. Modalités pratiques

3.1 Accès à la formation

- *Conditions d'entrée (profils, expérience et compétences requises, ...)*
- *Modalités d'accès (épreuves, candidature, sélection, ...)*
- *Coût (sources de financement du programme, conditions financières pour les candidats, montants...)*
- *Temporalité (délais entre la formation et la désignation)*

3.2 Sortie de la formation

- *Modalités de certification (mémoire – attestation de suivi / de réussite)*
- *Valorisation éventuelle en dehors de l'administration (le diplôme est-il reconnu en dehors de l'administration ?)*
- *Outputs (primes à la formation ?)*
- *Dispositifs d'allocation des nouvelles ressources humaines formées sur le marché du travail du secteur public*

Annexe 2 – Liste des personnes ressources contactées

Dr Bruno Broucker, Katholieke Universiteit Leuven, Belgique

Dr Steve Troupin, Institut International des Sciences Administratives / Katholieke Universiteit Leuven, Belgique

M. Jean-Noël Brouir, Institut de Formation des Administrations (OFO-IFA), Belgique

M. Stijn Bredo, Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW), Belgique

M. Tom Somers, Conseiller en Administration Publique au Cabinet de Liesbeth Homans, Belgique

Mme Ellen Verschooren, Antwerp Management School, Belgique

Professeur Frédéric Schoenaers, Université de Liège, Belgique

Professeur Yves Emery, Université de Lausanne, Suisse

Professeure Ann Lenaerts, Université libre de Bruxelles, Belgique

Professeure Ann-Lawrence Durviaux, Université de Liège, Belgique

Professeure Catherine Fallon, Université de Liège, Belgique

Professeure Isabelle Fortier, Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP), Québec, Canada

Professeure Jeannie Holstein, Université de Nottingham, Royaume-Uni

Professeure Marie Göransson, Université libre de Bruxelles, Belgique

Professeure Véronique Chanut, Université Paris Panthéon Assas, France

Annexe 3 – Processus de sélection des candidats aux formations¹⁸

PAYS	Constitution du pool	Sélection des candidats	Conditions d'accès
Belgique FMPL	Demande forte au niveau des fonctionnaires de l'administration communale afin de bénéficier d'un programme de formation	Dossier de candidature à envoyer à l'Inemap, après accord de la structure publique dont provient le candidat Sélection par le Comité directeur	Agents du niveau communal en Région wallonne désireux de suivre un programme complet de formation en management communal
PUMP	La formation PUMP a pour but de contribuer à la réforme du gouvernement fédéral en une administration efficace et moderne de qualité par un groupe de fonctionnaires chargés d'apporter la vision, les connaissances et les compétences nécessaires pour soutenir et contribuer à façonner le processus de modernisation. Le programme de formation contribue également à la formation d'un réseau inter et intraministériel au sein du gouvernement fédéral.	La sélection se fait sur la base d'un dossier constitué par les candidats, qui sont évalués sur les critères suivants: <ul style="list-style-type: none"> la capacité, la volonté d'apprendre et la motivation des candidats d'apprentissage connaissances et expérience: les participants ont de préférence une expérience de plusieurs années au sein du gouvernement fédéral. La connaissance de l'anglais et du français est requise exemption de temps: les participants doivent être pour la durée du programme peut libérer au moins la moitié du temps. Les candidats doivent détenir un diplôme universitaire ou d'un diplôme équivalent. <p>Une présélection peut être effectuée par le service d'encadrement P&O de l'administration d'où proviennent les candidats.</p>	La formation PUMP se destine à des fonctionnaires de niveau A identifiés comme « à haut potentiel », occupant une fonction d'expert ou de manager. Il n'y a pas de limite d'âge.
Italie	Le recrutement des hauts fonctionnaires est essentiellement	Trois voies :	<u>Peuvent participer au concours:</u>

¹⁸ Sur base de l'information disponible

<p><u>FND</u></p>	<p>partagé entre 2 acteurs :</p> <p>1) les administrations qui souhaitent recruter</p> <p>2) l'école nationale d'administration publique - <i>Scuola Nazionale dell'Amministrazione</i> (SNA)</p>	<p><u>1. Concours</u> par examens organisés par l'administration qui recrute</p> <p><u>2. Cours-concours</u> pour l'accès à la formation en administration publique organisée par la SNA. 50% des postes disponibles sont assignés par cette méthode</p> <p><u>3. Contrat direct</u> entre l'administration et un agent externe à l'administration</p>	<p>- Les travailleurs de l'administration publique qui disposent d'un diplôme universitaire, qui ont 5 ans de service dans l'administration (3 ans s'ils disposent d'un PhD ou d'une formation postuniversitaire en ligne avec certains critères de la loi italienne). Seuls 4 ans sont demandés aux travailleurs qui ont déjà réussi le cours-concours.</p> <p>- Ceux qui - au moment du concours - ont déjà des fonctions dirigeantes dans des structures publiques et qui disposent d'un diplôme universitaire. Il faut avoir au moins 2 ans d'expérience comme dirigeant.</p> <p>- Ceux qui ont déjà couvert des fonctions dirigeantes dans des structures publiques pendant au moins une période de 5 ans (+ diplôme universitaire)</p> <p>citoyens italiens avec diplôme universitaire et expérience continue d'au moins 4 ans dans des organisations internationales</p> <p><u>Peuvent participer au cours-concours:</u></p> <p>- Ceux qui disposent d'un diplôme relâché par institut de formation (public ou privé) ou bien d'un diplôme universitaire, postuniversitaire ou</p>
-------------------	---	--	---

			<p>PhD d'un d'une université italienne ou étrangère. Tous ces diplômes doivent être reconnus par la loi italienne.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les travailleurs de l'administration publique qui disposent d'un diplôme universitaire et qui ont au moins 5 ans d'expérience dans des fonctions dirigeantes pour accéder auxquelles il faut un diplôme universitaire - Les travailleurs dans des structures privées équivalentes aux structures publiques qui permettent à leurs dirigeants d'accéder au concours. Il faut aussi avoir un diplôme universitaire et au moins 5 ans d'expérience dans la structure de provenance <p>A la sortie du cours-concours les élèves qui ont réussi l'évaluation intermédiaire avec un score supérieure à 70/100 peuvent participer à l'examen final pour la réussite définitive du cours-concours.</p>
UK Fast Stream	Une nouvelle haute fonction publique a été mise en place en 1996 au Royaume Uni. Elle regroupe environ 3 000 agents recrutés par une agence spécialisée (recruitment and assessment services agency)	<ul style="list-style-type: none"> - Assessment center - Tests en ligne (raisonnement verbal, raisonnement mathématique/numérique, QCM de compétences, questionnaire de jugement situationnel) - Jury final 	<p><u>Candidats externes</u></p> <p>Diplôme universitaire</p> <p><u>Candidats internes</u></p> <p>Pas nécessairement de diplôme universitaire (si tel est le cas, restriction dans les parcours possibles)</p>

			<p>mais :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avoir passé sa période d'essai - Être de niveau « higher executive officer (HEO) » ou un grade équivalent - Avoir été recruté dans le cadre d'une compétition (processus de concurrence) loyale et ouverte - Maintenir la continuité du service tout au long du processus de sélection
France	<p>Le recrutement des hauts fonctionnaires est essentiellement centralisé. L'ENA est la voie principale pour accéder à ces postes.</p>	<p>MGP</p> <p>Sur dossier de candidature :</p> <ul style="list-style-type: none"> - CV détaillé - Lettre de motivation - Travail écrit de 15-25 pages (dissertation) <p>CSPA</p> <p>- Dossier de candidature constitué par le candidat lui-même et par son administration (incluant des informations administratives [notation, organigramme, descriptif précis des fonctions exercées, etc...], un CV, une lettre de motivation, une dissertation de 2 pages sur une réalité professionnelle marquante</p> <p>l'appréciation de la hiérarchie sur le candidat et sur sa capacité à intégrer le corps des administrateurs civils. Il ne s'agit pas de la reprise de la notation mais de l'évaluation du potentiel du candidat (dont il émerge une short list) puis</p>	<p>MGP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expérience dans une fonction à responsabilités au sein du secteur public ou en contact avec le secteur public - Diplôme de niveau Master ou expérience professionnelle équivalente, reconnue dans le cadre d'une Validation des Acquis de l'Expérience <p>CSPA</p> <p>Le décret n°2005-1569 du 15 décembre 2005 mettant en oeuvre les orientations du Gouvernement en matière de promotion professionnelle, facilite l'utilisation de la procédure de recrutement des administrateurs civils par le " tour extérieur " : cette procédure, ouverte aux fonctionnaires de catégorie A justifiant de huit années de service,</p>

		- Processus de sélection organisé par le Ministère de la Fonction publique (audition par le comité de sélection interministériel).	est particulièrement adaptée à la prise en compte de l'expérience professionnelle, dont le Gouvernement souhaite le développement.
Canada	La formation est obligatoire lors de l'entrée en fonction et à chaque importante transition de carrière	Pas de sélection ex ante puisque ces formations interviennent après la sélection pour la fonction. Inscription via le service RH de l'administration du candidat. Pas de processus de sélection	- Niveau minimum EX -1 ou équivalent (c'est-à-dire management) - Expérience en GRH - Reconnaissance (par le biais d'un processus de gestion des talents dans l'administration) comme en mesure d'obtenir un poste de direction au cours des 2 prochaines années
Suisse CEMAP	Pas de réglementation, le recrutement des hauts fonctionnaires varie au cas par cas. Les administrations peuvent recommander voire imposer une formation avant l'entrée en fonction ou à l'entrée en fonction	Sur demande de l'administration Dépôt d'un dossier de candidature - Informations personnelles (CV, diplôme) - Projet personnel	Cadres fédéraux, cantonaux et communaux des secteurs public et parapublic qui : - occupent ou occuperont prochainement des postes dirigeants dans des institutions publiques ou dans des associations sans but lucratif, - entendent actualiser leurs expériences et leurs compétences, - proviennent du secteur privé.

Annexe 4 – Brève histoire du PUMP

Comme le montre le tableau qui suit, quatre années clés marquent l'histoire du programme PUMP¹⁹.

Année clé	Evènements clés
1999	Les élections politiques bouleversent les relations politiques au niveau fédéral belge: le gouvernement chrétien-démocrate et socialiste cède sa place à un gouvernement libéral-socialiste-écologiste. Le nouveau Ministre de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, Luc Van den Bossche, introduit le plan révolutionnaire Copernic.
2001	Le Ministre Van den Bossche décide de supporter la création d'un programme de formation en management public susceptible de créer l'expertise managériale dans l'administration fédérale nécessaire à mettre en pratique le plan Copernic. Il prend alors contact avec la K.U.Leuven et donne rapidement son accord sur un programme qui lui est proposé par la K.U.Leuven et l'U.L.B.
2003	Le cabinet du ministre de la Fonction Publique passe du parti socialiste néerlandophone au parti socialiste francophone. Bien que les ministres suivants (Arena, 2003-2004 et Dupont 2004-2007) continuent à encourager le PUMP, leur position plutôt négative envers la réforme Copernic a un impact sur la relation entre les acteurs principaux et sur leurs pouvoirs respectifs : le pouvoir du cabinet reste intact, tandis que l'administration (l'IFA et les directeurs P&O) voit le sien augmenter au détriment du pouvoir des universités.
2009	Le programme devait normalement être supprimé en 2007, à cause d'une perception de ROI mineure et d'un coût élevé. Après négociation, il est toutefois décidé de répartir le programme sur deux années.

Tout commence avec les élections de **1999** qui bouleversent les relations politiques au niveau fédéral belge : le gouvernement chrétien-démocrate et socialiste cède sa place à un gouvernement libéral-socialiste-écologiste. Une des grandes priorités du nouveau gouvernement est la modernisation de l'administration fédérale. L'objectif est de transformer une bureaucratie non transparente et lourde en une administration

¹⁹ La reconstruction de l'histoire du PUMP se base principalement sur les sources bibliographiques qui suivent :

1. Broucker B. et Hondeghe A. (2010) « Créer un lien entre réformes de l'administration et formations en management public. Une analyse de l'état fédéral Belge », *Pyramides*, 20 : 73 – 98.
2. Broucker B. (2011). « Comment maximaliser le transfert des acquis de formation dans le secteur public? L'effectivité de la formation managériale dans l'administration fédérale belge », *Télescope*, 17 (3) : 54-77.

moderne et performante. Le nouveau Ministre de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, Luc Van den Bossche, introduit le plan révolutionnaire *Copernic*. Ce plan introduit une nouvelle vision GRH dont le principe de base est qu'aucune personne ne puisse rester nommée à un poste de haut niveau hiérarchique sans être évaluée positivement après une certaine période. Suite à cette nouvelle vision GRH, 450 postes de hauts fonctionnaires étaient déclarés vacants.

Le Ministre Van den Bossche avait compris que ce système de mandats pouvait créer de la controverse. Déclarer les fonctions les plus hautes ouvertes pour des candidats externes sans créer d'opportunités supplémentaires pour les candidats internes de monter dans l'échelle hiérarchique pouvait donner l'impression qu'il n'était pas favorable à investir dans le personnel déjà présent. C'est pour cette raison que les postes N-2 et N-3 ont été réservés aux candidats internes. En outre, pour créer plus d'opportunités pour les internes, il était nécessaire d'améliorer la capacité managériale dans l'administration. C'est pour cette raison que le Ministre décide de supporter la création d'un programme de formation en management public susceptible à la fois de remédier au manque d'expertise managériale dans l'administration fédérale et donner un signal positif aux candidats internes. Le Ministre prend alors contact avec la K.U.Leuven et donne rapidement son accord sur un programme qui lui est proposé par la K.U.Leuven et l'U.L.B.. Le programme étant fédéral, il était nécessaire d'avoir un partenariat entre une université francophone et une université néerlandophone. Par conséquent, l'U.L.B. et la K.U.Leuven reçoivent la responsabilité du programme, chacune de leur côté de la frontière linguistique. De chaque côté de celle-ci, vingt fonctionnaires ont été sélectionnés pour participer au programme. La première édition de celui-ci a eu lieu en **2001**. L'accord entre le Ministre et les universités est ressenti comme purement politique et top-down, et suscite une certaine opposition au niveau administratif. Surtout l'Inspection des Finances se montre très critique envers le programme à cause de son coût élevé. Malgré ces critiques, le Ministre refuse de reconnaître à l'Inspection des Finances une compétence sur l'opportunité de la dépense et décide de conclure le contrat du programme avec les deux universités sans recourir à l'appel d'offres.

Le PUMP reste en l'état initial jusqu'aux élections de **2003**, moment où le cabinet du Ministre de la Fonction Publique passe du parti socialiste néerlandophone au parti socialiste francophone. Bien que les ministres suivants (Arena, 2003-2004 et Dupont 2004-2007) continuent à encourager le PUMP, leur position plutôt négative envers la réforme Copernic a un impact sur la relation entre les acteurs principaux et sur leurs pouvoirs respectifs (voir Fig. 1) : le pouvoir du cabinet reste intact, tandis que l'administration (l'IFA et les directeurs P&O) voit le sien augmenter. Par contre, les universités perdent beaucoup du pouvoir. Le changement dans les relations de pouvoir entre ces trois groupes d'acteurs (politiques, académiques et administratifs) émerge très clairement des évolutions qui caractérisent le processus de sélection des candidats PUMP et le pilotage du programme :

- Sélection des candidats - à l'époque de Van den Bossche, les universités étaient pleinement autonomes quant à la procédure de sélection. Les dossiers des candidatures étaient, sans présélection, envoyés aux universités qui décidaient quels candidats seraient invités pour une interview. Les universités étaient obligées d'inclure un membre de l'administration fédérale dans le jury, pour avoir une représentation administrative. Le cabinet approuvait la liste de candidats sélectionnés.

Cette procédure devient un point de discussion sous Arena et Dupont. En effet, étant donné que les directeurs P&O envoyaient leurs fonctionnaires et le PUMP représentait pour eux un investissement important, ils estimaient devoir être plus impliqués dans la sélection. Le cabinet aussi craignait que certains départements ne soient favorisés dans un contexte de sélection gérée exclusivement par les universités.

Le cabinet trouve donc un compromis entre les administratifs et les universités qui conduit à une procédure en deux étapes :

1. les départements sont autorisés à introduire une présélection, mais
2. les universités restent responsables pour la sélection finale.

Naturellement, les universités se montrent critiques sur l'implication des administrations parce que celles-ci réduisent leur autonomie et diminuent les garanties d'objectivité et de transparence dans la sélection des candidats.

En 2006, la présélection aboutit à une situation où seuls 50 candidats (qui est aussi le nombre de participants que les universités doivent sélectionner pour le programme) sont présélectionnés, ce qui rend inutile l'organisation d'une sélection au niveau des universités.

- Pilotage du programme - le pilotage du programme change lors du passage de l'époque Van de Bossche à l'époque Arena-Dupont. C'était le cabinet qui pilotait le PUMP tout en conférant un certain degré d'autonomie aux universités dans la gestion du programme.

Sous Arena et Dupont, le programme passe sous la responsabilité de l'IFA. Le signal donné est clair : l'administration sera davantage impliquée dans la gestion du PUMP.

Le programme devait en principe être supprimé après 2007, à cause d'une perception de ROI mineure et d'un coût élevé. Après négociation, il est toutefois décidé de répartir le programme sur deux années (jusqu'à **2009**), pour étaler les coûts et réduire l'investissement annuel. Par rapport au succès du programme l'opinion des directeurs P&O est claire. Ces directeurs sont d'accord sur le besoin d'expertise en management public, mais pas sur le fait de savoir si le PUMP est la bonne manière d'obtenir une telle expertise. Les problèmes les plus fréquemment cités sont : (1) un niveau trop académique, (2) un manque de lien entre la théorie et la pratique, (3) un manque de

retour sur investissement, (4) un manque de collaboration et de communication entre organisations, IFA et universités, et (5) une différence dans le contenu du programme entre la KU.Leuven et l'U.L.B..

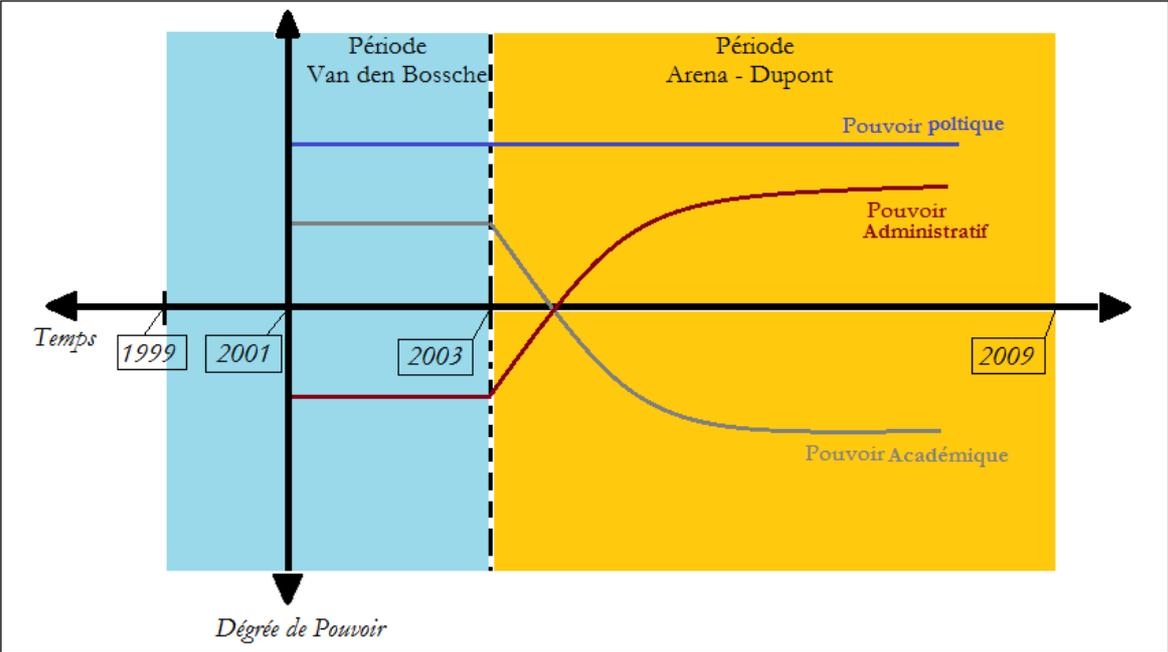


Fig.1 - Evolutions des relations de pouvoir dans le programme PUMP

Annexe 5 – Brève histoire de la FMPL

Cinq étapes clés peuvent être considérées dans le développement du programme de Formation en Management des Pouvoirs Locaux (FMPL)

1. Création

La FMPL a pour inspiration le programme bruxellois de formation du management communal demandé par Charles Picqué en 1990 à l'U.L.B. à la suite de la création de la Région bruxelloise. Les communes wallonnes ne disposant de rien de tel, la demande au niveau des fonctionnaires de l'administration était forte.

Le programme fut conçu en 1994 sous l'impulsion des universités et des administrations qui ont été sollicitées par le ministre de la fonction publique locale. Un consortium interuniversitaire (U.L.B./ULg) est constitué, et le développement de la FMPL s'opère notamment grâce aux subsides reçus dans le cadre du programme PROAGEC (Programme d'Amélioration de la Gestion Communale). La FMPL prend la forme, en 1995, d'un programme de 300h s'adressant à tout fonctionnaire désireux de suivre un programme complet de formation en management communal. Il comprend notamment, et outre les 300h de cours, la rédaction d'un travail de fin d'études.

2. Obligation partielle

A la fin des années 1990, et suivant la Révision Générale des Barèmes, la FMPL est inscrite dans le processus d'évolution des carrières pour les agents du niveau A1 et rendue obligatoire pour ces derniers afin d'accéder au niveau A2. Sur proposition du gouvernement, la formation est agréée par le Centre Régional de Formation (CRF). Le programme est toujours ouvert aux autres fonctionnaires sur base volontaire.

3. Création d'un programme réduit coexistant

Le programme se trouve cependant confronté à deux difficultés majeures. Premièrement, son financement est jugé trop conséquent par le gouvernement. Deuxièmement, les syndicats considèrent que la charge de travail exigée est trop importante relativement à l'évolution barémique que cette formation induit dans le chef du personnel de niveau A1.

Suite à des négociations, la décision est prise de créer un nouveau programme de 112h, coexistant avec le programme de 300h. Ce volume de 112h est jugé tout à fait suffisant pour induire une évolution de carrière du niveau A1 au niveau A2. Cette nouvelle formation est ouverte uniquement aux agents A1, pour qui elle est obligatoire. Les programmes coexistent alors, sans possibilité de passerelle.

4. Intégration des programmes

Au début des années 2000, le programme de 112h est intégré dans celui des 300h. La possibilité existe alors, pour les agents possédant un certificat de 112h, d'intégrer une formation complémentaire pour obtenir le certificat 300h. Cette possibilité n'est cependant offerte que pour un cycle.

5. Suppression du programme de 300h

Cependant, les coupes budgétaires entraînent, durant les années 2000, la suppression du programme de 300h étant donné son coût. Depuis lors, il existe une possibilité de suivre 4 modules complémentaires durant la formation au lieu de 2, et ainsi de suivre un programme de 172h, mais sans que cela apporte une quelconque plus-value au certificat délivré.

Le programme, dans sa forme actuelle, comprend donc 112h de formation, est obligatoire et réservé aux agents du niveau A1 dans le cadre de leur évolution de carrière. Il s'est donc progressivement éloigné du programme complet de gestion de carrière à destination des hauts fonctionnaires qu'il était au début.