ENJEUX ET DIFFICULTÉS DE L'ÉVALUATION DE LA FORMATION DES AGENTS COMMUNAUX

Isabelle Bories-Azeau¹

INTRODUCTION

À l'instar des organisations publiques françaises, les communes, confrontées aux mutations de leur environnement, ont été amenées à moderniser la gestion de leurs activités de service public, autrement dit à adapter le **service public** à ces mutations pour le rendre plus **efficace**. Il s'agit de **rendre aux usagers un service de qualité au meilleur coût**.

La problématique de la modernisation qui anime les mutations du service public communal renvoie à l'étude des outils et pratiques de GRH favorisant le renouveau de ce service. La reconnaissance de la formation en tant que vecteur de la modernisation par les pouvoirs publics (Circulaire Rocard du 23 février 1989 sur le Renouveau du service public, Circulaire Jospin du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de la modernisation des administrations) et par la littérature (Bartoli, 1998 ; Gibert et Thoenig, 1993 ; Jouvenel et Massingue, 1994) conduit à s'interroger sur son efficacité.

Nous avons choisi de resituer le questionnement de **la contribution de la formation à la modernisation du service public dans le contexte de la commune**, collectivité territoriale décentralisée. La décentralisation induit en effet des logiques de proximité (Grefte, 1992) qui sous-tendent les stratégies communales d'intervention et placent **l'efficacité de la formation** au cœur du débat sur la modernisation. Dès lors il convient de s'interroger sur les moyens dont disposent les gestionnaires communaux pour faciliter l'efficacité de la formation et pour l'évaluer. Nous avons donc centré notre recherche sur les facteurs de l'efficacité de la formation des agents communaux et mené une étude empirique dans 21 communes. Les résultats de cette étude mettent à jour les facteurs individuels et

¹ Jeune chercheure, GESEM-GRH, Université Montpellier 1, IUT Montpellier, Université Montpellier 2

contextuels de l'efficacité de la formation et soulignent les enjeux et les difficultés de l'évaluation des politiques de formation dans les communes. Notre communication s'attachera plus particulièrement à présenter ces enjeux et difficultés, sachant que «évaluer la formation consistera à dire si oui ou non et dans quelle mesure les objectifs sont atteints ou non atteints ou dépassés» (Barzucchetti et Claude, 1995, p. 18). Nous préciserons les supports théoriques de notre étude, sa méthodologie et les résultats que nous avons obtenus.

1- CADRE D'ANALYSE

L'analyse de la littérature sur le management communal permet de cerner les stratégies communales de modernisation, stratégies dans lesquelles la variable formation, qui offre des possibilités de différenciation vis-à-vis des dispositifs du Statut de la Fonction Publique Territoriale (FPT), est fréquemment intégrée. Mais cette analyse n'apporte que des éléments de réponse partiels à la **problématique de l'évaluation de la contribution de la formation à la modernisation du service public communal**. C'est pourquoi nous avons complété notre parcours bibliographique par l'étude des modèles d'efficacité de la formation.

1.1. Les critères d'évaluation proposés par le management communal

Les études sur le management communal se focalisent sur les stratégies engagées pour améliorer qualitativement le service public communal (Aballéa et Auclair, 1990 ; Bartoli, 1997 ; Becquart-Leclercq, 1988 ; Jouvenel et Massingue, 1994 ; Kaisergruber et Strobel, 1997 ; Lamarzelle, 1997), objectif majeur de la modernisation. La formation en permettant la qualification des agents communaux contribue à l'atteinte de cet objectif. Néanmoins la qualité d'un service est une notion peu précise dont le principal indicateur a trait aux attentes du client (Eiglier et Langeard, 1987). Dans cette perspective, la satisfaction des besoins de l'utilisateur du service public communal implique trois choses : la qualité de l'accueil, la personnalisation de la prestation du service et la qualité du service.

→ La qualité de l'accueil

La qualité du service perçue par l'utilisateur peut être déterminée par celle de la relation avec les agents qui l'accueillent, qui personnifient le service public et au-delà, l'organisation communale. Le personnel en contact est en effet considéré comme l'un des éléments du système de service (Eiglier et Langeard, 1987 ; Nguyen et Marchesnay, 1990). Les compétences des agents constituent pour l'utilisateur des critères d'évaluation de la qualité du service public communal. Et la formation dote le personnel en contact des compétences nécessaires pour

répondre aux attentes du public (Alis et Thévenet, 1994 ; Hermel et Romagni, 1990).

→ La personnalisation de la prestation de service

La notion de satisfaction de l'utilisateur du service public communal n'est pas dénuée d'ambiguïté. Le service, entendu comme «(...) toute possibilité de consommation collective, marchande ou non marchande» (Orange, 1992), ne peut avoir comme seule finalité la satisfaction des besoins individuels. Or, la personnalisation de la prestation de service apparaît comme l'un des critères déterminants de la qualité du service public (Hatchuel et Pallez, 1997 ; Warin, 1999). La modernisation passe alors par la formation du personnel communal à la polyvalence des tâches qui permet une gestion par client plutôt que par dossier. De plus l'utilisateur demande aux agents de prendre des initiatives personnelles afin d'adapter le service à ses attentes. La capacité de réaction de l'agent qui, au-delà des compétences nécessaires doit être capable d'adopter des régulations autonomes² (Alis, 1999), apparaît ainsi comme un critère d'évaluation de la qualité du service public communal.

→ La qualité de la prestation de service

La qualité du traitement des informations doit permettre une diminution des erreurs et une plus grande rapidité de ce traitement. La formation peut donc induire une réduction des coûts cachés au sens de Savall et Zardet (1991). La modernisation suppose en effet de réconcilier deux impératifs *a priori* contradictoires dans le secteur public : la qualité du service rendu et la maîtrise des coûts de la prestation.

L'analyse de ces trois axes stratégiques précise la contribution de la formation à la modernisation du service public communal. Cependant ces axes relèvent essentiellement du marketing public. Cette orientation se justifie en partie par les spécificités du management public local qui tiennent aux liens de proximité entre trois groupes d'acteurs : les élus, les agents et les usagers, contribuables et électeurs (Huron et Spindler, 1988). Ces liens conduisent les élus à intégrer leur projet politique dans la production des services communaux (Maurino *et al.*, 1987). L'enjeu de l'évaluation de la formation paraît ainsi se situer au plan électoral. Il semble toutefois intéressant de dépasser cette approche pour comprendre les

² Alis (1999) se réfère au concept des régulations autonomes de Reynaud (1988, 1993) qui correspondent aux règles non écrites et inventées par les exécutants. Il est intéressant de noter que la plupart des études sur ce concept portent sur des agents des services publics.

finalités assignées à la formation par les gestionnaires communaux. Les modèles d'efficacité de la formation fournissent ici une grille d'analyse dont nous allons préciser le contenu.

1.2. Les modèles d'efficacité de la formation

Ces modèles, à la suite des travaux de Noe (1986), ont enrichi la connaissance de deux types de motivations qui interviennent dans le processus de formation et fondent son efficacité : la **motivation à se former** ou le « désir spécifique du stagiaire d'apprendre le contenu d'un programme de formation » (Noe, 1986), première condition de l'efficacité de la formation selon la littérature, et la **motivation à transférer**, c'est-à-dire « le désir des stagiaires d'utiliser en situation de travail les connaissances et compétences maîtrisées durant la formation » (Noe, 1986).

Les modèles d'efficacité de la formation se sont aussi attachés à repérer les **facteurs individuels** (les variables démographiques, les aptitudes, les variables de la personnalité et les attitudes du stagiaire) et **contextuels de l'efficacité de la formation** (la perception d'un climat organisationnel favorable à la formation, le mode d'introduction de la formation et le soutien du supérieur hiérarchique) et ont proposé des critères d'évaluation des résultats de la formation. Si Noe (1986) suggère de recourir aux critères de Kirkpatrick (1987) : réactions, apprentissage, comportement sur le poste de travail et résultats, ce cadre d'analyse a été précisé et élargi par la suite. Mathieu et Martineau (1997) distinguent les résultats mesurés à l'issue du stage (réactions, apprentissage et comportement acquis) des comportements sur le poste de travail évalués quelques mois après la formation (motivation à transférer, comportement sur le poste de travail, perception de l'utilité de la formation).

Ce second type de résultats a fait l'objet de recherches sur le transfert, c'est-à-dire « la mise en application effective des connaissances, compétences et attitudes acquises en contexte de formation, de retour au travail » (Tannenbaum et Yukl (1992). Alliger *et al.* (1997) intègrent dans le critère des réactions les jugements de transférabilité ou d'utilité des stagiaires sur le stage et distinguent trois niveaux d'apprentissage : un premier correspondant aux connaissances immédiates évaluées à l'issue du stage, un second qui mesure le maintien des acquis quelque temps après le stage et un troisième, celui de la démonstration des compétences comportementales acquises.

Nous avons recouru à ce cadre d'analyse élargi pour élaborer notre grille de lecture des modalités d'évaluation de la formation des agents de notre échantillon

et pour définir l'**efficacité de la formation du personnel communal** comme «une meilleure adaptation de la réponse de l'agent communal à la demande de l'utilisateur du service». Nous présumons que cette efficacité peut être appréciée par l'amélioration de la relation de l'agent avec les usagers de son service et par la qualité du traitement des informations, c'est-à-dire une réduction des erreurs et des délais de ce traitement.

2- MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Les recherches empiriques sur l'efficacité de la formation sont caractérisées par des démarches quantitatives qui étudient un nombre limité de variables à des fins de contrôle et de rigueur. Nous avons pour notre part choisi une **méthodologie qualitative**. Cette orientation se justifie en partie par le cadre conceptuel de la recherche, celui du management de la formation. Nous avons en effet souhaité mettre en évidence les actions, les choix, les perceptions et les représentations des acteurs du processus de formation du personnel communal. De plus, ce choix est cohérent avec l'objectif de la recherche, à savoir proposer une construction explicative de l'efficacité de la formation dans un contexte communal.

Pour nous assurer de la fiabilité et de la validité du **recueil des données** nous avons retenu deux sources de données dans les 21 communes de notre échantillon :

- ☞ 55 entretiens semi-directifs auprès de 34 agents (catégories A, B et C) et 21 responsables de formation, à l'aide de deux guides distincts ;
- ☞ Une documentation interne (plans de formation, bilans de formation, etc.) aux communes de l'échantillon.

La taille relativement réduite de notre échantillon est liée aux difficultés d'accès au terrain que nous avons rencontrées et qui traduisent la sensibilité de l'objet de notre recherche.

Les données recueillies ont fait l'objet d'une **analyse de contenu thématique**. Nos grilles d'analyse se fondent sur l'opérationnalisation des concepts retenus à l'issue de la revue de la littérature, mais nous nous sommes réservés la possibilité de découvrir de nouveaux thèmes au cours de l'analyse afin de l'enrichir. Nous avons aussi adopté une démarche rigoureuse d'analyse des données en précisant nos résultats par des **traitements statistiques** (traitements par strates) sur le logiciel Sphinx.

Toutefois, si les responsables de formation semblent convaincus de l'impact de la formation sur la performance des agents, l'évaluation de cet impact représente une réelle interrogation.

3.1.2. Les difficultés de l'évaluation

La formation est reconnue comme un instrument de qualification des agents et de réduction des dysfonctionnements des services. Cependant son évaluation représente pour les responsables de formation une réelle **problématique**, une démarche **difficile** et **complexe** qui suppose une formation préalable ou une assistance par des conseils extérieurs, comme le CNFPT (Centre national de la formation du personnel territorial).

La principale difficulté évoquée est celle du choix des indicateurs de l'impact de la formation, surtout quand il est difficilement mesurable. L'exemple souvent cité à ce propos est celui du **changement de comportement de l'agent** sur son poste de travail ou au sein de son service. Les responsables de formation distinguent ainsi les acquis de la formation sur le plan des **compétences**, qui sont mesurables (exemple : compétences en micro-informatique), de ceux liés à l'amélioration du comportement (cas des formations au management ou à l'accueil).

L'absence d'objectifs précis assignés à la formation explique aussi ces difficultés ; difficultés que le plan de formation, qui vise à structurer les pratiques de formation, résout en partie. En effet, lorsque ce plan définit précisément les objectifs de formation de la collectivité, le responsable de formation peut contrôler dans quelle mesure les réponses apportées par la formation ont permis d'atteindre ces objectifs.

Les responsables de formation ne mentionnent pas de réticence particulière des agents à l'égard de l'évaluation, mais laissent entendre que les chefs de service tendent à la considérer comme une appréciation indirecte du fonctionnement de leur service. Cependant, plus que les difficultés d'ordre culturel, ce sont les **difficultés matérielles** de l'évaluation qui sont avancées. Elle est perçue comme une charge de travail supplémentaire que le responsable de formation ne peut assumer seul, faute de moyens humains et matériels suffisants.

Malgré ces difficultés, les responsables de formation ont recours, ou souhaitent recourir, à diverses modalités d'évaluation se fondant sur des critères essentiellement quantitatifs.

3.1.3. Les pratiques d'évaluation repérées

Notre étude nous a permis de distinguer différentes pratiques d'évaluation de la formation présentées dans le tableau 1 ci-après.

Tableau : 1

Le contenu des pratiques d'évaluation de la formation

Critères d'évaluation	Modalités d'évaluation	Objet de l'évaluation
Critères quantitatifs	Bilan	- Nombre de réussites aux concours de la FPT - Effectif formé - Coût de la formation
Réactions	- Synthèse de l'organisme formateur - Recueil des réactions (formations en intra) - Échange verbal agents/ responsable de formation	- Composantes pédagogiques du stage - Ressenti des agents et appréciation de l'utilité de la formation - Ressenti des agents
Incidences sur le fonctionnement du service	-Recueil des perceptions des chefs de service	- Satisfaction du besoin de formation de l'agent - Attitude positive de l'agent au retour de la formation - Amélioration des performances de l'agent - Transfert

La plupart des communes de l'échantillon établissent un bilan chiffré de la formation, considéré par les responsables de formation comme une première étape de l'évaluation, nécessaire mais insuffisante. Les pratiques d'évaluation englobent aussi le recueil des réactions des agents, voire l'analyse des incidences de la formation sur le fonctionnement du service.

LE BILAN CHIFFRÉ DE LA POLITIQUE DE FORMATION

Lorsque l'évaluation ne fait l'objet d'aucune procédure spécifique le **nombre d'agents ayant participé à des formations de préparation aux concours de la FPT dans l'année** et celui des **réussites à ces concours** peuvent constituer les seuls indicateurs adoptés. C'est le cas d'une commune, les autres retenant des systèmes globaux d'indicateurs élaborés autour de deux types de données : les effectifs en

formation et le coût de la formation. Ces données figurent dans trois types de documents annuels comme l'indique le tableau 2.

Tableau : 2
Les supports du bilan chiffré de la politique de formation

Document	Contenu
Bilan social	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de stagiaires - coût de la formation
Bilan de formation	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de stagiaires - coût de la formation (données comparées avec celles de l'année précédente ou des deux années précédentes) - formations refusées par la commune (et motif du refus) - formations non réalisées (et motif de la non-réalisation) - plans de formation par direction et/ou par service
Bilan de la formation continue	<ul style="list-style-type: none"> - thèmes des stages - nombre de jours de formation - nombre de stagiaires - services concernés

Les critères quantitatifs retenus par les responsables de formation pour évaluer la formation se focalisent davantage sur le dispositif pédagogique et son coût que sur les résultats obtenus.

Néanmoins, l'analyse de ces données permet d'apprécier l'effort de formation de la commune sur le plan financier et sur celui de l'offre de formation et de cerner les grandes lignes de la politique de formation.

Les réactions

Il s'agit d'évaluer, à l'issue du stage, la satisfaction des stagiaires à l'égard de son contenu et de la qualité de ses composantes pédagogiques (Martory et Crozet, 1993 ; Meignant, 1995) en se fondant sur leurs réactions affectives et leurs jugements sur l'utilité de la formation (Alliger *et al.*, 1997).

Les responsables de formation éprouvent des difficultés à choisir un outil d'évaluation des réactions. Le questionnaire notamment apparaît comme un outil

inadapté, lourd à gérer au niveau de son administration comme de son exploitation, et les données collectées peuvent être jugées non pertinentes. C'est pourquoi la plupart des responsables de formation privilégient l'échange verbal avec les agents.

Ces difficultés peuvent aussi conduire les responsables de formation à confier l'évaluation à l'organisme formateur. C'est le cas de deux communes dotées de politiques de formation relativement élaborées. Ce choix leur permet en outre de se focaliser sur l'évaluation des incidences de la formation sur le fonctionnement du service public. Les organismes formateurs (CNFPT et organismes privés) procèdent à l'évaluation « à chaud » de la formation dont ils adressent une synthèse à la commune. Plus généralement, les responsables de formation mentionnent **deux pratiques**.

La première est l'évaluation « à chaud » des formations en intra. Cette pratique, comme nous l'avons déjà spécifié, fournit aux responsables de formation un premier jugement sur la qualité d'un stage organisé pour un groupe d'agents de la commune et sur son adéquation aux besoins de formation des agents. Bien que limitée à un type de formation, elle offre l'intérêt d'élargir le critère des réactions en intégrant les jugements d'utilité des agents sur le stage. Or ce critère apparaît déterminant dans leur démarche de formation. La seconde pratique est le **recueil des réactions des agents à l'issue des stages organisés en externe**, modalité la plus répandue dans les communes. Elle revêt la forme d'un échange verbal informel entre le responsable de formation et les agents.

Les agents que nous avons interrogés à propos de leur appréciation des stages suivis mettent en avant la **qualité du formateur**, mais jugent aussi la **qualité du stage** et **l'utilité de son contenu**.

L'évaluation des réactions des agents à l'issue du stage apparaît ainsi comme une **pratique courante mais peu formalisée** dans les communes de notre échantillon.

Les incidences de la formation sur le fonctionnement du service

Au-delà du bilan chiffré de la formation et des réactions des agents, certains responsables de formation cherchent à évaluer le **transfert des acquis de la formation** à travers l'application de ces acquis sur le poste de travail et l'amélioration de la performance des agents d'une part, et les incidences de ce transfert sur le fonctionnement du service, d'autre part. Ce niveau d'évaluation recouvre à la fois le changement de comportement sur le poste de travail et les résultats obtenus grâce à la formation.

Le changement de comportement sur le poste de travail correspond au troisième niveau d'évaluation du modèle de Kirkpatrick. L'évaluation porte sur l'amélioration des performances des stagiaires et l'application des apprentissages sur le poste de travail. Ce changement suppose donc le transfert dans l'emploi occupé (Martory et Crozet, 1993 ; Meignant, 1995), c'est-à-dire le comportement retenu à l'issue du stage et appliqué sur le poste de travail (Alliger *et al.*, 1997). Toutefois les difficultés de l'appréciation du changement de comportement, que nous avons évoquées précédemment, expliquent que l'évaluation du transfert relève plus de l'intention chez les responsables de formation et que ces derniers souhaitent impliquer les chefs de service dans l'évaluation des résultats de la formation sur le fonctionnement de leur service.

L'impact de la formation peut être évalué en fonction des **résultats**, quatrième niveau d'évaluation (Alliger *et al.*, 1997 ; Kirkpatrick, 1987). Ce sont des gains de productivité, une plus grande satisfaction de la clientèle, une amélioration de la qualité de la production, une diminution du *turnover* et de l'absentéisme, etc. qui sont appréciés au regard des objectifs individuels ou collectifs fixés à la formation (Martory et Crozet, 1993 ; Meignant, 1995). Dans un contexte communal, l'enjeu de la formation se situe, rappelons-le, sur le plan de l'amélioration du service public. Mais l'imprécision des critères de jugement de cette amélioration peut amener les responsables de formation à évaluer ce quatrième niveau en se fondant sur l'appréciation des incidences positives d'une meilleure performance des agents et du transfert des acquis de la formation sur le fonctionnement du service.

Notre étude nous conduit à distinguer **deux approches de l'évaluation de la formation des agents communaux**.

Dans un cas c'est la volonté de maîtriser les dépenses de fonctionnement de la commune, ou du moins de mieux connaître leur affectation, qui transparaît. L'évaluation ne porte pas sur les incidences de la formation. Cette approche, que peu de communes de l'échantillon privilégient, peut traduire une vision à court terme de la formation axée sur son coût et à l'origine de stages éparpillés, destinés à satisfaire des besoins individuels. C'est donc une logique de gestion au sens de Meignant (1995) qui prédomine. La seconde approche se caractérise par la priorité accordée à la mise en œuvre de la formation sur ses objectifs ce qui explique les interrogations des responsables de formation quant au choix des critères d'évaluation. Mais outre les difficultés liées à son objet et à ses outils, l'évaluation pose le problème de la reconnaissance du lien entre la performance induite par la formation et la modernisation du service public communal.

3.2. Soulignent l'absence de reconnaissance du lien entre la performance induite par la formation et la modernisation du service public communal

«(...) Faire du **management** dans les collectivités territoriales...c'est l'estime de soi, **la reconnaissance du travail rendu**. Parce que je suis fonctionnaire. Mon dieu, les fonctionnaires ne font jamais rien et tout ça...Il y en a qui ne supportent pas du tout ça...» (un chef de service, catégorie A). Ces propos mettent l'accent sur l'absence d'une réelle reconnaissance au sein de l'organisation communale de la performance individuelle, autrement dit, la réussite dans la réalisation des tâches liées à l'emploi (Lawler et Porter, 1967). La méconnaissance des élus du travail des agents et l'attitude de l'encadrement expliquent en partie ce manque de reconnaissance.

Les recherches empiriques sur l'efficacité de la formation qui se réfèrent à la théorie de l'expectation de Vroom (1964) ont démontré que la valence (attractivité des résultats liés à la participation et à la maîtrise du contenu du stage) et l'instrumentalité (relation perçue entre la performance en formation et l'obtention de ces résultats) sont prédictives des réactions et du transfert (Colquitt *et al.*, 2000 ; Mathieu *et al.*, 1992 ; Noe, 1986 ; Guerrero, 1998). D'autres études ont fait ressortir les incidences positives des perceptions d'un climat organisationnel favorable à la formation, à travers les systèmes de récompenses qui y sont associés, sur les résultats de la formation notamment le transfert (Benett *et al.*, 1999 ; Burke et Baldwin, 1999 ; Kozlowski et Hults, 1987 ; Rouiller et Goldstein, 1993 ; Tracey *et al.*, 1995). L'obtention de bénéfices intrinsèques ou extrinsèques, au sens de Sire et David (1993), favoriserait ainsi l'efficacité de la formation. Ce cadre d'analyse conduit à s'interroger sur les liens entre l'absence d'une réelle reconnaissance de la performance des agents induite par la formation (valence) et l'efficacité de la formation. Les résultats de notre étude soulignent en effet deux aspects de cette reconnaissance qu'il importe de rappeler. Si les récompenses associées à la formation ne constituent pas un critère de jugement du soutien organisationnel pour les agents, elles sont néanmoins souvent considérées comme une incitation à se former par les agents, les chefs de service et les responsables de formation.

Deux types de rétributions sont en mesure d'inciter les agents à engager des efforts pour se former : des récompenses pécuniaires (bénéfices extrinsèques) et la reconnaissance de leur employabilité (bénéfice intrinsèque).

3.2.1. La rémunération de la performance induite par la formation

L'analyse du régime indemnitaire statutaire révèle une disparité des pratiques entre les communes et entre les agents d'une même commune. Nous retrouvons ces disparités dans les communes de l'échantillon dont 16 recourent au régime indemnitaire en fonction des critères précisés dans le tableau 3.

Tableau : 3

Les critères d'indemnisation des agents

Critères	Nombre de cit.	Fréq.
Statutaires	10	62,50 %
Individualisés	6	37,50 %
Total des obs.	21	100 %

La majorité des communes appliquent les dispositifs statutaires d'indemnisation, dont l'adoption et les règles d'attribution sont décidées par le conseil municipal, en versant dans la plupart des cas aux agents une prime de fin d'année sans condition particulière. Ces primes constituent des éléments de rémunération non différenciés selon la fonction ou la performance de l'agent. Les communes qui modulent le montant des primes retiennent comme critères l'absentéisme, l'appréciation du chef de service (notation) et des critères spécifiques à l'activité du service de l'agent. L'absentéisme apparaît comme un critère déterminant, parfois combiné à la notation ou couplé avec la notation et un critère lié à l'activité du service.

La dénonciation par les responsables de formation d'un statut protecteur mais «uniformisant» renvoie aux **marges de manœuvre permettant de mettre en place des pratiques de GRH différenciées**. Ces marges de manœuvre sont étroites, les dispositifs statutaires d'indemnisation pouvant être plus favorables à certaines catégories d'agents. Plus globalement, la problématique de la rémunération de la performance conduit à une réflexion sur les finalités du régime indemnitaire à l'exemple de Ripoché (1994, p. 110) : « Il serait absurde de ne pas reconnaître que l'une des motivations pouvant conduire les agents à changer d'attitude est de les intéresser aux résultats de l'entreprise au sein de laquelle ils servent ». Mais la poursuite de cette réflexion peut se heurter à des résistances d'ordre culturel. La reconnaissance de la performance de l'agent sous forme d'employabilité afin de favoriser l'efficacité de la formation apparaît alors comme une alternative.

3.2.2. La reconnaissance de l'employabilité

Les résultats de notre étude indiquent que l'évolution professionnelle, en tant que bénéfice attendu de la formation, est peu citée par les agents. En outre, peu d'entre eux envisagent le bénéfice d'une promotion à l'issue d'un stage comme une incitation à se former. Ce qui semble signifier que si les agents communaux peuvent aspirer à une évolution de leur carrière, ils lient en grande partie cette évolution à la réussite aux concours de la FPT.

Les marges de manœuvre pour récompenser les efforts de formation par une promotion sont ici encore limitées par les dispositifs statutaires. La structure et l'organisation des grades, l'ancienneté et la réussite à un concours conditionnent en effet la carrière de l'agent. Mais la nomination d'un agent sur un poste dans la commune, à l'issue de sa réussite à un concours d'accès à la catégorie statutaire supérieure, n'est pas systématique. Le tableau 4 qui suit précise la fréquence de cette pratique dans les communes de l'échantillon.

Tableau : 4
Les pratiques de nomination post-concours

Pratiques	Nombre de cit.	Fréq.
Nomination systématique sur un poste de la commune	8	38,10 %
Nomination conditionnée par l'existence d'un poste dans la commune	13	61,90 %
Total des obs.	21	100 %

La nomination post-concours sur un poste de la commune est rarement un principe affirmé par l'autorité territoriale puisqu'elle suppose des besoins en personnel de catégorie A et B. Par contre les agents de catégorie C admis à des concours d'accès à un grade supérieur, comme celui d'adjoint administratif, sont nommés dans la commune.

Les communes peuvent aussi faire bénéficier les agents d'une promotion interne. Cependant celle-ci est plus considérée par les gestionnaires communaux comme une « prime à l'ancienneté » qu'une réelle reconnaissance des efforts de formation des agents et des performances. Pour les agents de l'échantillon, cette promotion « officialise » leur fonction.

Au regard des dispositifs statutaires, il semble que la reconnaissance de la performance induite par la formation implique de reconnaître et de valoriser l'**employabilité** des agents, c'est-à-dire la capacité de trouver un autre emploi dans la commune. Selon nous, cette reconnaissance suppose des démarches de **gestion prévisionnelle des compétences**, voire des emplois et des compétences (GPEC), qui ne sont pas incompatibles avec le statut de la FPT. La structure et l'organisation des grades en cadres d'emploi autorisent en effet une transversalité des fonctions (Lacombe, 1996) et la séparation du grade et de l'emploi favorise une gestion de la compétence. Il est donc possible de dépasser la gestion des flux de promotion et de sortie et d'intégrer une dimension qualitative facilitant l'adéquation entre les compétences du personnel et l'évolution des missions du service public communal (Vallemont, 1996). L'analyse des pratiques de gestion prévisionnelle des communes de l'échantillon montre que ces dernières n'ont pas adopté de véritables démarches de GPEC. Les démarches repérées n'intègrent pas une analyse des besoins en personnel à moyen et long terme, ni des ajustements entre ces besoins et les ressources en personnel (Martory et Crozet, 1993). Le tableau 5 qui suit précise ces résultats.

Tableau : 5
Les pratiques de GPEC des communes de l'échantillon

Pratiques	Nombre de cit.	Fréq.
Engagement dans une démarche de GPEC	5	23,81 %
Projet d'une démarche de GPEC	2	9,52 %
Absence d'une démarche de GPEC	14	66,67 %
Total des obs.	21	100 %

Certains responsables de formation jugent la démarche de GPEC complexe, parfois inutile. Ceux dont les communes ont engagé cette démarche font état d'un bilan des compétences existantes dans l'organisation communale envisagé comme un préalable nécessaire à l'analyse prévisionnelle. Ce bilan peut, de plus, pallier à moyen terme les conséquences du recrutement direct dans un cadre d'emploi de catégorie C. L'inadéquation entre les compétences et le poste occupé est en effet un facteur de démotivation selon les responsables de formation, les chefs de service et les agents chez qui elle génère un sentiment de dévalorisation, voire des attitudes négatives à l'égard de la formation. *A fortiori* la gestion des compétences favoriserait l'efficacité de la formation comme le sous-entend cette responsable de formation : « (...) **Si on arrive à trouver la place à quelqu'un**, c'est sa place, il est bien là, ça correspond à ce qu'il voulait faire comme métier, à ses

compétences...**Pour développer ses compétences, il va faire appel à la formation tout naturellement pour être encore meilleur ...** ».

La mise en adéquation des compétences et du poste implique de dépasser les dispositifs statutaires régissant la carrière. Cette démarche peut être mal interprétée et freinée par des résistances culturelles que dénonce cette responsable de formation : «(...) La démarche n'est pas forcément bien vécue, notamment par les syndicats qui considèrent que **c'est un statut en plus du statut**. Parce qu'on a des **règles de déroulement de carrière interne...**».

Le développement de pratiques de rémunération et de gestion des carrières moins égalitaristes comme la valorisation des compétences, des responsabilités et des performances individuelles est indubitablement liée à l'évaluation des acquis de la formation. Il s'agit également d'admettre que la formation constitue un levier de la légitimation d'une approche par les compétences et que les dispositifs statutaires ne sont pas des freins à leur reconnaissance.

CONCLUSION

L'objectif de cette communication était de préciser les modalités d'évaluation de la contribution de la formation à la modernisation du service public communal. Les résultats de notre étude nous permettent d'avancer que si les gestionnaires communaux perçoivent les enjeux de l'évaluation, à savoir apprécier la contribution de la formation à l'amélioration qualitative du service public et évaluer la qualité du système de formation, les pratiques sont en deçà de l'ambition affichée.

La plupart des communes de l'échantillon semblent retenir une conception de type instrumental qui appréhende la formation comme un moyen au service de la politique du personnel et dont seuls les effets directs sont évalués (Le Boterf *et al.*, 1995). **Les trois questions centrales de l'évaluation, que mesurer, comment le mesurer, pourquoi le mesurer**, sont ainsi éludées et le seront tant que les communes ignorent le lien entre la modernisation et la performance (Crozet, 1999). La reconnaissance de la performance induite par la formation suppose une différenciation des déroulements de carrière et des modes de rémunération. En d'autre terme, elle se fonde sur l'obtention de bénéfices intrinsèques et extrinsèques pour permettre l'efficacité de la formation. Les pratiques de différenciation favorisent en effet, comme le suggèrent Santo et Verrier (1993), l'orientation des stratégies individuelles et des compétences vers les zones de performance développées par l'organisation communale.

RÉFÉRENCES

- Aballéa, F. et E. Auclair.** 1990. *Les pratiques de formation dans les villes*, Fondation pour la Recherche Sociale, Collection Recherche et Développement, CNFPT.
- Alis, D.** 1999. «Les régulations autonomes du personnel en contact avec la clientèle : le cas des agents généraux d'assurance», *Revue de gestion des ressources humaines*, n° 34, p. 15-29.
- Alis, D. et M. Thévenet.** 1994. «Pour une gestion des ressources humaines adaptée au marketing des services», *Revue Française de Gestion*, n° 98, p. 119-124.
- Alliger, G.M. et al.** 1997. «A meta-analysis of the relations among training criteria», *Personnel Psychology*, vol. 50, p. 341-358.
- Bartoli, A.** 1997. *Le management dans les organisations publiques*, Dunod.
- Bartoli, A.** 1998. «Spécificités du management public et pratiques de gestion», *Cahier de recherche 35/98*, LAREGO, Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines.
- Barzucchetti, S. et J.F. Claude.** 1995. *Evaluation de la formation et performance de l'entreprise*, Editions Liaisons.
- Becquart-Leclercq, J.** 1988. «Culture organisationnelle et gestion locale», *Politiques et Management public*, vol. 6, n° 1, p. 21-60.
- Bennett, J.B., W.E. Lehman et J.K. Forst.** 1999. «Change, transfer climate, and customer orientation - A contextual model and analysis of change-driven training», *Group and Organization Management*, vol. 24, n° 2, p. 188-216.
- Burke, L.A. et T.T. Baldwin.** 1999. «Workforce training transfer : a study of the effect of relapse prevention training and transfer climate», *Human Resource Management*, vol. 38, n° 3, p. 227-242.
- Colquitt, J.A., J.A. LePine et R.A. Noe.** 2000. «Toward an integrative theory of training motivation : a meta-analytic path analysis of 20 years of research», *Journal of Applied Psychology*, vol. 85, n° 5, p. 678-707.
- Crozet, P.** 1999. «La modernisation de la gestion des ressources humaines dans les mairies : une quête de performance en quête de mesure ?», *Revue Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 4, p.1-21.
- Eiglier, P. et E. Langeard.** 1987. *Servuction, le marketing des services*, Ediscience International.
- Gibert, P. et J.C. Thoenig.** 1993. «La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie», *Politiques et Management Public*, vol.11, n° 1, p.3-21, *Actes du 5^{ème} colloque international*. Greffe, X. 1992. *La décentralisation*, Repères-La Découverte.
- Guerrero, S.** 1998. «Les conditions de l'efficacité des actions de formation continue : le cas du personnel ouvrier», Tome 1, *Thèse de Doctorat en sciences de gestion*, Université Toulouse 1.
- Hatchuel, A. et F. Pallez.** 1997. «Services publics : la subversion par les nouveaux produits», *Revue française de gestion*, n° 115, p. 84-94.
- Hermel, L. et P. Romagni.** 1990. *Le marketing public, Une introduction au marketing des administrations et des organisations publiques*, Economica.
- Huron, D. et J. Spindler.** 1998. *Le management public local*, Crédit local de France, Dexia, L.G.D.J.

- Jouvenel, G. et B. Masingue.** 1994. *Les évaluations d'une action de formation dans les services publics- Enjeux, méthodes et outils*, Les Editions d'Organisation.
- Kaisergruber, D. et P. Strobel.** 1996. «Service public, Fin de siècle - Contraintes européennes et défi de la pauvreté», *Le service public en recherche, Quelle modernisation ?*, Grémion C. et R. Fraisse (dir.). Commissariat Général du Plan, Secrétariat d'Etat à la Recherche, La documentation Française, p. 21-38.
- Kirkpatrick, D.L.** 1987. «Evaluation», *Training and development handbook, A guide to human resource development*, Third Edition, McGraw-Hill Book Company, pp. 301-319.
- Kozlowski, S.W. et B.M. Hulst.** 1987. «An exploration of climates for technical updating and performance», *Personnel Psychology*, vol. 40, n° 3, p. 539-563.
- Lacombe, H.** 1996. La GPEC dans les communes : de la possibilité à la légitimité, *Mémoire de DEA en Sciences de gestion*, Université Montpellier 2.
- Lamarzelle, D.** 1997. *Le Management territorial, Une classification des rôles entre élus et cadres territoriaux*, Editions du Papyrus.
- Lawler, E.E. et L.W. Porter.** 1967. «Antecedent Attitudes of Effective Managerial Performance», *Organizational Behavior And Human Performance*, 2, p. 122-142.
- Le Boterf, G., S. Barzucchetti et F. Vincent.** 1995. *Comment manager la qualité de la formation*, Les Editions d'Organisation.
- Martory, B. et D. Crozet.** 1993. *Gestion des ressources humaines*, Nathan.
- Mathieu, J.E. et J.W. Martineau.** 1997. «Individual and situational influences on training motivation», *Improving training effectiveness in work organizations*, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Mahwah, New Jersey, p. 193-221.
- Mathieu, J.E., S.I. Tannenbaum et E. Salas.** 1992. «Influences of Individual and Situational Characteristics on Measures of Training Effectiveness», *Academy of Management Journal*, vol. 35, n° 4, p. 828-847.
- Maurino, J.D., M. Gavariaux et L. Le Perff (1987).** «Du secrétaire général à la direction générale : la mutation du management communal», *Politiques et Management Public*, vol. 5, n° 4, p. 3-34.
- Meignant, A.** 1995. *Manager la formation*, Éditions Liaisons, 3ème édition, 1995.
- Meschi, P.X.** 1993. «Pratique de formation dans les entreprises françaises: caractéristiques et contingence organisationnelle», *Actes du 4ème Congrès de l'AGRH*, p. 333-343.
- Nguyen, N. et M. Marchesnay.** 1990. «L'utilisation des indices de qualité dans les services : le cas des agences de voyage», *Revue Internationale PME*, vol. 3, n° 2, p. 231-248.
- Noe, R.A.** 1986. «Trainees' attributes and attitudes : neglected influences on training effectiveness», *Academy of Management Review*, vol. 11, n° 4, p. 736-749.
- Orange, G.** 1992. «Les stratégies non budgétaires des villes», *Annales du management, Xièmes Journées nationales des I.A.E.*, Tome 2 (sous la dir. de) R. Le Duff et J. Allouch, Economica, p.609-633.
- Ripoche, S.** 1994. *Pratique des ressources humaines territoriales - Un état des lieux pour construire*, Editions du Papyrus.

- Rouiller, J.Z.** et **I.L. Goldstein.** 1993. «The relationship between organizational transfer climate and positive transfer of training», *Human Resource Development Quarterly*, vol. 4, N° 4, p. 377-390.
- Santo, V.M.** et **P.E. Verrier.** 1993. *Le management public*, Que sais-je ? N° 2724.
- Savall, H.** et **V. Zardet.** 1991. *Maîtriser les coûts et les performances cachés, Le contrat d'activité périodiquement négociable*, Economica, 2^{ème} édition.
- Sire, B.** et **P. David.** 1993. *Gestion stratégique des rémunérations*, Editions Liaisons.
- Tannenbaum, et G. Yukl.** 1992. «Training and Development in Work Organizations», *Annual Review of Psychology*, vol. 43, p. 399-441.
- Tracey, J.B., S.I. Tannenbaum** et **M.J. Kavanagh.** 1995. «Applying trained skills on the job : the importance of the work environment», *Journal of Applied Psychology*, vol. 80, N° 2, p. 239-252.
- Vallemont, S.** 1996. *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques*, Les Editions Berger-Levrault, collection Gestion Publique.
- Vroom V.H.** 1964. *Work and motivation*, New York, Wiley.
- Warin, P.** 1999. «La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères», *Revue Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 2, p. 147-163, *Actes du 9^{ème} colloque international*, Tome 1.