



ADAPTER UN OUTIL DE MANAGEMENT ISSU DU SECTEUR
PRIVE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES :
L'EXEMPLE DES UNIVERSITES D'ENTREPRISE

Adrien CAILLEREZ

Master professionnel
Management du secteur public : collectivités et partenaires

Soutenance le 3 septembre 2009

JURY

Norbert HEKIMIAN, *Consultant et Maître de conférences associé à l'IEP de Lyon,*
Président du jury

Anne BLANC-BOGE, *Maître de conférences de sciences de gestion à l'IEP de Lyon,*
Responsable du master MSPCP, Directeur du mémoire

Frederic BEAUD, *Consultant en management et organisation, Maître de stage*

Année universitaire 2008-2009

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier en tout premier lieu Anne BLANC-BOGE pour ses conseils et son soutien dans la rédaction de ce mémoire, mais également pour sa disponibilité tout au long de l'année du master. Je remercie également Norbert HEKIMIAN d'avoir accepté d'être Président du Jury.

Je souhaite remercier particulièrement Frédéric BEAUD pour son accueil, ses conseils et sa disponibilité au cours de mon stage et pour la rédaction de ce mémoire.

Je remercie également l'ensemble des personnes qui ont accepté de répondre à mes questions dans le cadre de ce travail : Bruno DUFOUR, Elizabeth GAUTHIER, Elisabeth VIOLA, Dellia EDOUARD, Marie-Christine HUVET, Bruno PARTAIX et Annick RENAUD-COULON.

Enfin, je souhaite remercier chaleureusement toute l'équipe du cabinet Hommes & Performance pour leur accueil, leur gentillesse et leur professionnalisme, éléments essentiels de la réussite de mon stage et de l'accomplissement de ce travail.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	p 2
SOMMAIRE.....	p 3
INTRODUCTION.....	p 5
PARTIE I.....	p 11
L’Université d’entreprise, un outil au service de la performance d’une organisation et une réponse possible aux enjeux des collectivités territoriales	
A) Un outil transversal de management.....	p 13
1) <i>Définition et objectifs d’une Université d’entreprise.....</i>	<i>p 13</i>
2) <i>Le partage d’une culture commune et la conduite du changement.....</i>	<i>p 17</i>
3) <i>Le management de la performance par le management des compétences.....</i>	<i>p 22</i>
B) L’université d’entreprise, facteur d’évolution de la fonction RH dans une logique de performance.....	p 27
1) <i>Considérer la fonction RH comme un partenaire stratégique dans l’entreprise.....</i>	<i>p 27</i>
2) <i>De la performance sociale à la performance globale.....</i>	<i>p 31</i>
3) <i>Une problématique correspondant aux défis à relever dans le secteur public.....</i>	<i>p 34</i>
C) Le contexte de la GRH dans les collectivités territoriales : le souci de la performance et la recherche de nouveaux outils.....	p 38
1) <i>Secteur public et secteur privé : différences et similitudes dans la gestion des ressources humaines.....</i>	<i>p 38</i>
2) <i>L’évolution de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale.....</i>	<i>p 41</i>
3) <i>Un contexte marqué par des enjeux forts et le besoin de nouveaux outils.....</i>	<i>p 45</i>

PARTIE II	p 52
L'université d'entreprise, un outil adaptable dans les collectivités territoriales : enjeux et modalités	
A) L'enjeu de la formation.....	p 53
1) <i>La formation au sein d'une université d'entreprise comme facteur de performance</i>	p 53
2) <i>Le développement des compétences managériales</i>	p 57
3) <i>Le positionnement du CNFPT par rapport au concept d'université interne dans les collectivités territoriales</i>	p 59
B) L'université interne comme accompagnateur de la modernisation de l'action publique.....	p 64
1) <i>Faciliter le changement dans les collectivités territoriales</i>	p 64
2) <i>Développer un sentiment d'appartenance à la collectivité et une culture managériale commune</i>	p 67
3) <i>Rapprocher les collectivités de leurs administrés</i>	p 69
C) les modalités d'application et les limites.....	p 72
1) <i>Adapter certains éléments du concept d'université d'entreprise avec les spécificités de l'environnement du secteur public local</i>	p 72
2) <i>Le choix de l'échelon territorial et des thématiques les plus pertinentes</i>	p 75
3) <i>Les limites du modèle en collectivité</i>	p 77
CONCLUSION.....	p 81
BIBLIOGRAPHIE.....	p 84
TABLE DES ANNEXES.....	p 89

INTRODUCTION

A l'heure de la crise économique, de nombreuses entreprises déclarent profiter de cette période pour accentuer la formation de leurs salariés, développer de nouveaux outils, et se projeter dans l'avenir en attendant et en préparant la reprise tant bien que mal. Dans ce contexte, le concept d'université d'entreprise semble être aujourd'hui en vogue. Apparues d'abord aux Etats-Unis puis en développement en France à partir des années 1980, les universités d'entreprise répondaient au départ aux besoins des entreprises de former elles-mêmes leurs collaborateurs aux problématiques qui les concernent¹. Appelées « université interne », « académie » ou encore « institut », il s'agit d'après Bruno Dufour d'une « *dynamique qui encadre et coordonne les formations dans l'entreprise pour développer les compétences et favoriser l'échange entre collaborateurs, en lien étroit avec les objectifs stratégiques* »². Il n'existe pas de norme ni de modèle tout fait : chaque université dépend des caractéristiques, de l'environnement et des objectifs propres à une entreprise. Néanmoins, des ressemblances et une évolution convergente permettent de souligner différents aspects comme l'objectif de développement d'une culture commune, et la recherche de la performance de l'entreprise.

D'après Annick Renaud-Coulon, une université d'entreprise « *est un terme générique donné à des structures éducatives internes, physiques ou virtuelles, dont la vocation est d'aider à mettre en œuvre – via l'éducation – les stratégies économiques, financières, technologiques, sociales et environnementales* »³. L'objectif est de mener des activités qui favorisent l'apprentissage individuel et organisationnel et développent le partage de connaissances au sein de l'entreprise.⁴ Il ne faut donc pas confondre université d'entreprise avec centre de formation interne, l'université d'entreprise ayant une visée stratégique, dont la formation fait partie, entre autres objectifs. Les universités d'entreprise cherchent à développer de meilleures pratiques et à permettre

¹ Anne Valérie, « *La vogue des universités d'entreprise* », www.blogintree.com.

² Bruno Dufour, *Les meilleures pratiques de développement des dirigeants*, Editions d'Organisation, Paris, 2006, pp 104-122.

³ Annick Renaud-Coulon, *Universités d'entreprise, vers une mondialisation de l'intelligence*, Editions Village mondial, Paris, 2002, pp 45-70.

⁴ Allen, Mark, *The Corporate University Handbook*, AMACOM Div American Mgmt Assn, 2002, p 9.

aux collaborateurs d'échanger sur celles-ci. C'est donc un véritable projet d'entreprise, qui peut poursuivre des objectifs de recherche et de fidélisation des potentiels, de mobilité, de gestion des compétences, d'implication des collaborateurs à la stratégie d'entreprise, etc.

Les ambitions placées par les dirigeants dans cet outil stratégique sont variées. Certains spécialistes y voient un nouveau maillon de la chaîne éducative⁵, mais il ne faut pas négliger la dimension « *laboratoire d'expérience* » et lieu d'apprentissage, puisque l'université d'entreprise est aussi un creuset de réflexion stratégique et d'innovation. C'est donc un véritable vecteur d'accompagnement de la transformation d'une entreprise, et en cela un moteur du changement, comme le souligne Bertrand Moingeon, en rappelant que « *l'université est un levier de changement de la stratégie et de la culture de l'entreprise* »⁶.

La prérogative principale d'une université d'entreprise est la possibilité de créer, d'encourager ou de maintenir une culture commune au sein de l'entreprise, ou de développer un sentiment d'appartenance des collaborateurs au sein de celle-ci. Vecteur de la communication interne et de démultiplication de la stratégie, c'est la possibilité donnée au management d'impliquer ses collaborateurs et de leur proposer de participer à la définition de la stratégie d'entreprise. C'est donc un outil de fidélisation des collaborateurs et de transmission des compétences, mais aussi de partage de valeurs et de pratiques. Il s'agit donc avant tout d'un outil au service du management des ressources humaines, en permettant une certaine gestion des compétences. D'après Frédéric Beaud, c'est un lieu d'échange entre collaborateurs, basé sur la responsabilisation de tous les participants, et la possibilité de progresser et de transmettre ses propres pratiques⁷.

On compterait aujourd'hui en France près de 70 universités d'entreprise, et environ 4 000 à travers le monde (surtout aux Etats-Unis). Parmi les universités d'entreprises françaises, on dénombre un certain nombre de grandes entreprises

⁵ Annick Renaud-Coulon, *Corporate universities, a lever of corporate responsibility*, Global CCU Publisher, Paris, 2002.

⁶ Laurent Saussereau, Franck Stepler (ed.) *Regards croisés sur le management du savoir. Vers les universités d'entreprise*, Paris, éd. d'organisation, 2002, pp. 209-218.

⁷ Ibid, pp. 173-176.

(l'Institut du Management Bouygues, l'université de la Caisse d'Epargne, l'université du service SNCF...), et quelques PME qui commencent à voir dans cet outil une réponse à leurs problématiques et un soutien à leurs enjeux. Les universités d'entreprise s'adressent à des publics différents en fonction des objectifs fixés par l'entreprise. Ainsi certaines universités internes ne s'adressent qu'aux cadres supérieurs ou aux tops managers (c'est le cas par exemple de l'université du groupe Caisse d'Epargne) afin de créer et développer des liens d'échange entre les dirigeants, tandis que d'autres sont ouvertes à tous les collaborateurs (c'est le cas chez Logica). La confrontation d'idées et le partage d'expériences entre participants sont souvent privilégiés, à côté de la théorie, car cela contribue à développer une culture commune. Par la multiplicité de ses publics, l'université d'entreprise est donc un outil qui mélange les hommes, les hiérarchies, les habitudes et les générations. De surcroît, c'est un outil plus général au service du management, et pas uniquement des ressources humaines, puisqu'elle accompagne selon Frédéric Beaud la mise en œuvre de la stratégie d'entreprise et poursuit des objectifs business.

D'après Annick Renaud-Coulon, « *le concept d'université d'entreprise peut s'appliquer à d'autres personnes morales que les organisations privées marchandes* »⁸. Elle va plus loin en imaginant des « villes apprenantes » grâce à des « *universités de ville ou de territoire* ». Il est donc intéressant de faire un point contextuel sur certains enjeux propres aux collectivités territoriales, au regard de certains éléments caractéristiques des universités d'entreprise, que l'on vient de définir.

Ainsi il apparaît que dans le contexte de la réforme de l'Etat et de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), la recherche de la performance devient un élément moteur de certaines politiques publiques et commence peu à peu à être considérée comme un élément positif au sein des collectivités territoriales. Devant des tentatives de modernisation et de réformes importantes au niveau de l'Etat (comme l'introduction de la Loi organique relative à la Loi de finances), les collectivités territoriales doivent faire face à un certain nombre d'enjeux, notamment en matière de gestion des ressources humaines, qui vont dans le sens d'une sorte de révolution

⁸ Annick Renaud-Coulon, *Universités d'entreprise, vers une mondialisation de l'intelligence*, Editions Village mondial, Paris, 2002, p 180.

silencieuse à l'œuvre dans la fonction publique⁹. Il s'agit de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, en mettant en avant le souci de la performance des organisations publiques et du service public. Néanmoins, dans ce contexte, le levier que représente la gestion des ressources humaines met du temps à voir son rôle clairement défini, avec, de surcroît, certains défis majeurs à relever comme celui des départs massifs des cadres en retraite, ou la mutation du métier de l'encadrement avec le développement d'une nouvelle culture managériale basée sur le management par objectifs ou le management transversal.

Ce nouveau paradigme de la performance soulève un certain nombre d'enjeux et nécessite le développement de nouveaux outils et d'une nouvelle culture dans la fonction publique territoriale. Le développement de la formation va par exemple devenir un enjeu primordial, avec la nécessité de redéfinir la place et le rôle du CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) en tant que formateur pour renforcer la complémentarité entre les actions de formation du CNFPT et celle des collectivités¹⁰. Le développement d'une culture commune du service public au sein des collectivités apparaît comme un élément indispensable de la performance du service public, pour mobiliser au mieux les compétences des agents tout en leur offrant un cadre de travail motivant, ainsi que le développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, pour mieux anticiper les besoins des collectivités. De surcroît, le renouvellement de la gestion des ressources humaines publique apparaît comme un volet nécessaire à la modernisation de nos administrations et une variable, pouvant être un levier comme un frein, à la réussite du changement dans l'action publique¹¹.

Face à ces enjeux et ce contexte, on peut faire le lien avec certains aspects de l'outil de management transversal que représente le concept d'université d'entreprise. Vecteur d'une culture commune dans des entreprises privées comme publiques, l'université interne est avant tout un soutien à la conduite du changement, en faveur

⁹ Lionel Lévy, « *les collectivités adoptent la culture de la performance* », *Stratégies Magazine*, n°1432.

¹⁰ « *La fonction publique territoriale acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local* », synthèse présentée le 12 décembre 2000 par Michel Rognard, rapporteur au nom de la Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, présidé par Hubert-Marie Ghigonis.

¹¹ Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », *Les cahiers français*, n°333, p 30.

d'une plus grande performance de l'organisation. Or, cet outil semble parfaitement convenir aux enjeux que rencontrent les collectivités territoriales actuellement dans ce contexte de modernisation et de réformes, avec la nécessité de faire adhérer les fonctionnaires territoriaux à une nouvelle culture de la performance, et de développer leur compétences managériales, en adéquation avec les besoins actuels et futurs.

A partir de ces éléments de définition et de contexte, il apparaît intéressant de se demander dans quelle mesure l'outil que représente le concept d'université d'entreprise est adaptable au secteur public, et en particulier aux collectivités territoriales, dès lors qu'on le considère comme un outil de management au service de la performance d'une organisation, vecteur et accompagnateur de la conduite du changement, et que les collectivités doivent justement relever le défi de la réforme et de la modernisation de l'action publique.

On peut en effet penser qu'une université d'entreprise peut-être plus généralement considérée comme un outil de management transversal, au service de la performance d'une organisation, et que cet outil pourrait répondre à certains enjeux que doivent relever les collectivités. En effet, puisqu'il existe autant de modèles d'universités que d'entreprises qui en possèdent, avec des caractéristiques propres dans chaque cas, on peut supposer que ce concept pourrait s'adapter à d'autres types d'organisation qu'une entreprise privée, et pourquoi pas une collectivité territoriale, en tenant compte de ses particularités. Dans cette logique et à partir de ces hypothèses descriptive et explicative, il semble qu'une forme d'université d'entreprise, ou en tous cas certains aspects qui participent à en faire un outil de management, soient adaptables et applicables dans les collectivités territoriales, en tenant compte de caractéristiques qui seraient propres au secteur public local, et qui pourraient se positionner à côté du CNFPT, mais aussi plus largement dans le contexte de renouvellement et d'évolution de la gestion des ressources humaines (GRH) dans le secteur public.

Cette problématique, et ces trois dimensions de l'hypothèse centrale, s'appuient sur les différentes recherches effectuées au cours de ma mission de stage au sein du cabinet de conseil en management et organisation Hommes & Performance, qui consistait à développer et à formaliser une offre spécifique « Université d'entreprise » dans l'expertise du cabinet. En me familiarisant peu à peu avec le concept d'université

d'entreprise, et en échangeant avec mon maître de stage, Frédéric Beaud, ancien directeur d'universités internes et spécialiste du sujet, j'ai pu repérer rapidement dans ce concept la dimension « outil de management », source d'amélioration de la performance de l'entreprise, et je me suis posé la question de l'adaptation de cet outil dans les collectivités territoriales, dans un contexte d'évolution de l'action publique et du management, et de recherche de performance dans les collectivités.

Ce mémoire s'appuie donc sur les travaux effectués dans le cadre de ma mission de stage, sur une enquête intitulée « Performance et gestion des compétences » que j'ai conduite pour le cabinet Hommes & Performance auprès de directeurs des ressources humaines d'entreprises ayant un effectif compris entre 2 000 et 20 000 salariés, ainsi que sur un certain nombre d'entretiens avec des spécialistes des universités d'entreprises, consultants ou universitaires d'un côté, et des responsables RH au sein de collectivités territoriales de l'autre. J'ai ainsi eu l'occasion d'interroger Bruno Dufour, spécialiste du concept d'université d'entreprise, auteur d'un certain nombre d'ouvrages sur la performance managériale et le management des ressources humaines, Elizabeth Gauthier, consultante en management et animatrice au sein de « l'Ecole des cadres » de la Ville de Lyon, Dellia Edouard, responsable formation de la Ville de Nantes, Marie-Christine Huvet, Directrice Régionale du CNFPT Première couronne, Elisabeth Viola, Directrice de l'Université de la Caisse des Dépôts et Consignations, Bruno Partaix, Directeur des Ressources Humaines de la Région Ile-de-France, Annick Renaud-Coulon, auteur d'un certain nombre d'ouvrages dédiés aux universités d'entreprise et Présidente du Club européen des universités d'entreprise, et enfin Frédéric Beaud, consultant, spécialiste des universités d'entreprise, et ancien directeur d'universités de grandes entreprises.

Il s'agit d'étudier dans un premier temps le caractère transversal de cet outil de management, en observant ses objectifs et son contenu, ainsi que son lien avec la performance de l'entreprise et son caractère stratégique pour la fonction ressources humaines. Cette partie sera également l'occasion d'analyser en quoi ce concept pourrait être une réponse à certaines problématiques du secteur public local en observant les enjeux rencontrés par les collectivités territoriales en matière de gestion des ressources humaines, et les défis à relever notamment au regard de la modernisation en cours de l'action publique qui appelle à la mise en place de nouveaux outils.

Dans un deuxième temps, il s'agit d'étudier plus précisément les enjeux et les modalités d'adaptation du concept d'université interne dans le secteur public local, en observant l'impact de cet outil en matière de formation, ce qui conduit à envisager le positionnement du CNFPT à côté, ainsi que sa justification en matière de conduite du changement, de développement d'une culture commune et de développement d'un territoire. On observera également dans cette partie les limites de cette application et les écueils qui pourraient apparaître dans l'adaptation de cet outil issu du secteur privé.

PARTIE I

L'Université d'entreprise, un outil au service de la performance d'une organisation et une réponse possible aux enjeux des collectivités territoriales

Il s'agira dans cette partie d'étudier dans un premier temps en quoi le concept d'université d'entreprise peut être considéré comme un outil transversal de management, au travers de ses objectifs et de ses caractéristiques propres. Dans un deuxième temps on observera le lien entre cet outil et la fonction ressources humaines et dans quelle mesure l'université d'entreprise tend à renforcer le rôle stratégique de la fonction RH. Enfin, on étudiera le contexte de la gestion des ressources humaines dans le secteur public et les défis qui peuvent motiver la recherche de nouveaux outils issus du secteur privé, comme les universités d'entreprise, dans la fonction publique territoriale.

A) Un outil transversal de management

Ce qui fait du concept d'université d'entreprise un atout indéniable pour la performance de l'entreprise est sans aucun doute son caractère transversal. Il convient donc d'une part de définir ce concept, d'autre part d'étudier ce qui en fait un outil de management au travers de ses objectifs, de sa portée stratégique et de son rôle dans la conduite du changement, et enfin son caractère d'outil de gestion des compétences dans une perspective de maximisation de la performance, l'ensemble de ces caractéristiques participant à en faire un outil transversal.

1) Définition et objectifs d'une université d'entreprise

Il est toujours difficile de définir le concept d'université d'entreprise, étant donné qu'il recouvre un certain nombre d'éléments et une grande diversité de configurations. A côté de la définition d'Annick Renaud-Coulon, présidente du Club Européen des Universités d'entreprises, pour qui « *c'est un espace d'éducation et d'économie appliquées au service de la performance globale* »¹², on peut citer celle de Laurent Saussereau qui la définit comme un « *process d'échanges privilégiés où se confrontent expériences et apprentissage* ». En fait, une université d'entreprise est une structure interne qui lie formation et gestion des compétences dans l'entreprise et dont le but est de donner à l'entreprise des outils supplémentaires afin de « *mener à bien des changements, qu'il s'agisse de mutations technologiques, de fusions ou d'élargissement des marchés* »¹³. Ainsi, une université d'entreprise est motivée par différents besoins, dans la perspective de différentes missions et peut remplir un certain nombre d'objectifs, que l'on peut répartir en quatre grandes catégories que sont la formation (en particulier des dirigeants) et le développement des compétences managériales, le développement d'une culture commune et du partage de valeurs et de pratiques entre collaborateurs, la conduite du changement, et enfin la mise en œuvre d'objectifs

¹² Annick Renaud-Coulon, *Universités d'entreprise, vers une mondialisation de l'intelligence*, Editions Village mondial, Paris, 2002, p 59.

¹³ Laurent Saussereau, Franck Stepler (ed.) *Regards croisés sur le management du savoir. Vers les universités d'entreprise*, éd. d'organisation, Paris, 2002, p 50.

stratégiques de l'entreprise. Au sein de ces quatre grandes catégories se retrouvent un certain nombre d'objectifs comme attirer ou fidéliser les talents, développer un sentiment d'appartenance des collaborateurs à leur entreprise, soutenir une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, démultiplier la stratégie et encourager l'appropriation de celles-ci par les managers, etc. Pour Frédéric Beaud, ancien directeur de l'université du groupe Logica et du groupe Altran, « *l'université d'entreprise sert à faire le lien entre développement des compétences et performance globale de l'entreprise au travers de trois dimensions : business, financière et humaine* ».

La question du public des universités d'entreprise est une question importante car en fonction des objectifs premiers qui ont motivé la création de l'université interne, celle-ci aura un public différent. D'après Sylvia Gesnel, Directrice de l'université Elixor, le choix du public concerné est la question la plus difficile à trancher lors de la création d'une université d'entreprise, avant celle des thèmes et des programmes¹⁴. La plupart des universités d'entreprises sont destinées aux cadres, voire aux cadres supérieurs d'un groupe, ce qui représente un investissement important pour l'entreprise. Mais Frédéric Beaud rappelle qu'une « *université d'entreprise n'est pas destinée qu'aux managers* » contrairement à ce que peuvent laisser entendre certains auteurs. Il n'existe pas de règle définie, et encore une fois, tous les cas de figure existent. On peut citer des universités d'entreprise telles que l'Institut du management de Bouygues qui s'adresse aux 500 cadres dirigeants de l'entreprise, ou encore l'université de la Caisse d'Épargne qui s'adresse aux cadres supérieurs du groupe. A l'inverse, on peut citer l'université Logica qui selon son directeur Paul-Henri Fallourd se veut « *un lieu de partage et d'échanges entre les 8 000 collaborateurs du groupe, qu'ils soient consultants, managers de projets, commerciaux ou administratifs* », l'Académie Accor dont « *le cœur de cible est l'agent de maîtrise* » et par laquelle passent 20 000 collaborateurs chaque année, ou encore l'université de Norsys, rare PME à s'être dotée d'une université interne.

On peut distinguer d'après Bruno Dufour trois phases dans le cycle de vie d'une université d'entreprise à savoir une fonction formation traditionnelle dans une première phase, une fonction partenaire stratégique dans une deuxième phase, et enfin une fonction d'innovateur et d'impulsion stratégique dans une troisième phase¹⁵. C'est

¹⁴ Interview de Sylvia Gesnel, « *De la réflexion à la pratique* », Caraxo-Conseils.

¹⁵ Entretien avec Bruno Dufour, le 09/07/09.

pourquoi l'université d'entreprise facilite la compréhension de la stratégie et de la vision de la direction générale car elle se constitue comme un partenaire stratégique qui accompagne la direction générale dans la définition et la mise en œuvre de celle-ci. Néanmoins, il ne faut pas pour autant négliger les objectifs concrets et quantifiables que peut poursuivre une université d'entreprise. C'est ce que rappelle par exemple Didier Ponsot, Directrice de l'Université du groupe Caisse d'Epargne, qui souligne l'objectif business d'une université interne, et l'importance d'être « *très attentif à ce que l'université d'entreprise soit aussi un lieu de production* »¹⁶.

Une université d'entreprise est avant tout une structure unique car elle est intrinsèquement liée aux valeurs, aux caractéristiques et à l'identité de l'entreprise concernée. Annick Renaud-Coulon insiste donc sur le danger de vouloir transposer un modèle d'une entreprise à un autre, alors que chaque université devra répondre à des besoins précis, à un certain type de secteur d'activité, un certain type de cible, un certain type de contexte RH et une certaine identité propre. Ainsi, la création d'une université interne demande un long travail sur l'entreprise elle-même, sa stratégie, la place potentielle de l'université au sein de celle-ci, ses enjeux, ses besoins en compétences, etc. Annick Renaud-Coulon recommande donc de ne pas travailler uniquement sur l'offre, mais également et surtout sur le contexte. D'après Laurent Choain, « *il faut deux à trois ans pour installer une université d'entreprise* », car pour être réussi et pérenne, le projet doit être porté et soutenu par les plus hauts dirigeants de l'entreprise. Il faut que les objectifs de l'université soient par ailleurs clairement explicités, tout comme la manière dont elle s'inscrira dans la stratégie d'entreprise. Par ailleurs, une telle structure ne peut être pérenne que si elle suscite l'adhésion des salariés¹⁷. En effet, d'après Pascale Kroll, cette composante est essentielle à la survie de l'université d'entreprise. Créer une université interne est une chose, la maintenir dans la durée est un autre défi. L'appropriation de cet outil doit être totale de la direction générale jusqu'à la base.

Néanmoins, ça n'enlève pas la nécessité de regarder ce qu'il se passe ailleurs et d'importer les meilleures pratiques en les adaptant à son environnement et à sa propre

¹⁶ « *Universités d'entreprise, à quoi ça sert ?* », article du 05/10/05 consulté le 02/06/09, www.journaldunet.com/management

¹⁷ Pascale Kroll, « *Universités d'entreprise : véhiculer la culture maison* », article du 15/02/08 consulté le 02/06/09, www.hobsons.fr.

culture. D'ailleurs, l'utilisation du benchmark est une pratique particulièrement caractéristique de ce qu'il se passe au sein d'une université d'entreprise, dont le but est d'échanger un certain nombre de pratiques en interne, mais aussi d'expérimenter de nouvelles pratiques venues de l'extérieur ou récemment créées. C'est l'occasion de faire des tests grandeur nature et d'essayer des outils sans prendre de risques. Sans copier un modèle sur un autre, être attentif aux évolutions de l'environnement extérieur, et aux possibilités d'adaptation dans son propre contexte est une condition sine qua none de réussite de l'université, et un facteur d'ouverture représentatif des valeurs qu'une université interne est sensée véhiculer.

Par ailleurs les spécialistes des universités d'entreprise insistent unanimement sur le soin à apporter aux signes extérieurs de l'université, et aux signaux que l'on souhaite envoyer. Ainsi, le choix d'un lieu spécifiquement dédié à l'université interne, et permettant aux collaborateurs de bien visualiser le moment où ils sont dans l'entreprise, et le moment où ils sont dans les locaux de l'université interne, est un élément utile. Mais il faut que ce lieu soit adapté au message que l'on souhaite faire passer. De nombreuses universités internes ont fait le choix de la formule « château », en particulier quand l'université s'adresse aux tops cadres. Néanmoins, cette formule est critiquée par Bruno Dufour, qui y voit un signal contraire aux valeurs que l'université interne véhicule¹⁸. Le lieu doit être un élément fédérateur, en adéquation avec les objectifs recherchés par l'université d'entreprise et le développement tant personnel que professionnel des participants. On peut citer le cas de l'université Logica, qui se réunit au sein d'un château de l'entreprise « Chateauform' » qui propose aux entreprises et en particulier aux universités internes une offre de lieux de séminaires, ou l'Université de la Caisse des Dépôts et Consignations qui est basée au sein du siège de la société à Paris.

Généralement, la création d'une université d'entreprise se fait sur un projet précis, en poursuivant un objectif défini, qui une fois atteint, permettra à l'université de suivre de nouveaux objectifs, et de répondre à d'autres besoins. La thématique de départ peut par la suite évoluer vers une autre thématique. Autrement dit, une université d'entreprise doit être créée avec une vision à long terme (d'où l'importance de son

¹⁸ Entretien avec Bruno Dufour, le 09/07/09.

inscription dans la stratégie d'entreprise) et doit, pour être une vraie réussite et être pérennisée, être capable de remplir d'autres objectifs que ceux définis au départ et poursuivre d'autres missions. Il faut qu'elle puisse se renouveler, dans ses méthodes, ses programmes, ses ambitions, voire ses publics, afin d'être un réel partenaire stratégique. Si l'université répondait à un besoin ponctuel sans vision stratégique ou sans ambition de longue durée, elle n'aurait plus de raison d'être une fois l'attente comblée¹⁹. Or, il s'agit d'un investissement important pour l'entreprise qu'il convient de bien préparer et par conséquent de rentabiliser. Car s'il est facile de mesurer le retour sur investissement d'un investissement matériel, il ne l'est pas autant concernant l'investissement sur le capital humain que suppose l'université d'entreprise, qui exige par ailleurs des moyens adéquats et donc des investissements matériels également.

2) Le partage d'une culture commune et la conduite du changement

Le développement d'une culture d'entreprise, d'un ensemble de valeurs partagées, voire d'un sentiment d'appartenance des collaborateurs est une finalité forte du concept d'université d'entreprise. C'est un moyen d'impliquer le personnel de l'entreprise à un projet commun, et à une réussite commune, encourageant chacun à exploiter au mieux ses compétences. Il s'agit pour chacun de se sentir bien dans son entreprise, notamment au travers d'une identité commune à laquelle on peut s'identifier et qui symbolise une envie de réussir ensemble. La meilleure mise en application permise par les universités d'entreprise est le partage des valeurs et des pratiques encouragé par l'échange entre les participants. Bruno Dufour considère l'université d'entreprise « *comme un lieu d'ancrage de la culture et d'échange des meilleures pratiques* »²⁰. Chacun vient chercher en échange de transmettre ce qu'il a. En cela, une université d'entreprise est un véritable outil de transmission, à la fois de valeurs, de connaissances et de compétences. De surcroît, véhiculer ou encourager le développement d'une culture commune peut être un puissant levier de la motivation. En fournissant des repères au collaborateur au sein de son espace de travail, la culture commune renforce un sentiment d'appartenance qui a un effet stimulant sur la

¹⁹ Pascale Kroll, « *Universités d'entreprise : véhiculer la culture maison* », article du 15/02/08 consulté le 02/06/09, www.hobsons.fr.

²⁰ Bruno Dufour, *Les meilleures pratiques du développement des dirigeants*, Editions d'organisation, Paris, 2006.

motivation. En effet, être porté par des valeurs communes accroît l'envie de bien faire et renforce l'effort que l'on est prêt à fournir.

D'après Sylvia Gesnel, Directrice de l'université du Groupe Elior, l'enjeu est de faire évoluer le groupe d'une réalité financière à une réalité humaine²¹. La prise en compte de l'humain dans la performance de l'entreprise, qui renvoie à la performance sociale, est une visée directe de la volonté d'encourager une culture commune. D'après une étude menée par le cabinet Qualintra, les facteurs qui ont le plus d'importance sur l'engagement des collaborateurs sont principalement liés à la culture d'entreprise. L'étude distingue en particulier 6 facteurs qui favorisent l'engagement : l'efficacité organisationnelle et du management, c'est-à-dire la manière dont l'organisation fonctionne, le rôle du manager dans la mobilisation de ses équipes, le degré de responsabilisation et d'appropriation de leur rôle par les collaborateurs, le lien affectif entre ceux-ci et leur organisation, la capacité du travail en équipe, et enfin le sentiment d'une rémunération juste et équitable au regard du travail fourni²².

Pour certaines entreprises, c'est à partir de cette culture commune que la conduite du changement est possible. L'université d'entreprise prend tout son sens dans ce cas dans l'impulsion du changement en développant en amont un partage de valeurs et d'ambitions communes. On peut citer l'exemple d'Orange University, dont « *le rôle est double : faire en sorte que les dirigeants bâtissent et partagent une culture commune et être le fer de lance de la nouvelle culture managériale qui doit infuser dans le groupe pour aider à la transformation de l'entreprise* »²³. Cette impulsion peut même être directe, puisque certaines universités peuvent prendre l'initiative du changement et servir de sorte de dispositif de veille pour répondre à des questions stratégiques²⁴.

On peut citer l'exemple de l'université du groupe Caisse d'épargne, créée en 2001 qui s'adresse aux dirigeants, cadres dirigeants et cadres supérieurs, et dont le but est « *d'être un lieu d'échanges de débats et de confrontations d'idées sur des sujets qui*

²¹ Interview de Sylvia Gesnel, « *De la réflexion à la pratique* », Caraxo-Conseils.

²² Enquête conduite en 2007 par le cabinet Qualintra à partir de 30 000 répondants.

²³ Christine Goavec, citée par Gaëlle Ginibrière, « *Créer ses cursus pour bâtir une culture commune* », Le Figaro, 23/06/08.

²⁴ Gaëlle Ginibrière, « *Créer ses cursus pour bâtir une culture commune* », Le Figaro, 23/06/08.

concernent leurs activités »²⁵. Ainsi, l'université donne la possibilité aux cadres de l'entreprise d'entretenir un réseau interne, qui soit à la fois au service d'un développement personnel et d'un développement professionnel. Pour Elisabeth Viola, Directrice de l'université de la Caisse des dépôts et Consignations (UCDC), l'apport de l'université n'est pas tant dans ce qu'on va apprendre dans le contenu des programmes, bien que ce soit un élément important, mais dans le comportement qu'elle développe ou encourage. Pour elle, l'UCDC se concentre sur l'humain avant tout, sur le savoir-être, sur la manière de développer son leadership et ses capacités managériales ce qui permet de faire évoluer le comportement des collaborateurs qui en bénéficient. Augustin de Romanet, Directeur Général du groupe Caisse des Dépôts considère que l'UCDC « *doit contribuer à créer ce ciment à et à conforter la fierté d'appartenance au groupe* »²⁶. Pour ce faire, l'UCDC affirme être le relais et le garant des 4 valeurs du groupe (l'exemplarité, l'audace, l'ouverture, l'efficacité²⁷), et d'un certain nombre de références communes qui renforcent le sentiment d'appartenance de chaque collaborateur : le statut d'entreprise publique, le zens de l'intérêt général, le souci du long terme, la diversité des métiers et des statuts... Ces valeurs, largement mises en avant par les responsables de l'université, sont « *un levier pour contribuer au développement d'un sentiment vivant d'appartenance* » et ont pour but « *d'enrichir les projets collectifs* ». Par le développement de cette culture commune, l'université poursuit un objectif stratégique qui consiste à motiver et à impliquer chaque collaborateur au projet et à la performance de son entreprise.

Par ailleurs, l'université d'entreprise peut jouer un rôle déterminant dans la conduite du changement en donnant l'opportunité à la direction générale d'effectuer un travail en profondeur pour faciliter les adaptations culturelles nécessaires au changement entrepris. L'université peut préparer et accompagner le changement en aidant les collaborateurs à se situer, à faire évoluer leurs perceptions, leurs connaissances et leurs comportements. Elle peut également impulser le changement en se positionnant en amont des activités de communication qui vont précéder le changement. Elle se place ainsi dans une sorte de structure d'appui à la direction générale. Son rôle dans la démultiplication de la stratégie est notamment très important

²⁵ Didier Ponsot, directeur général de l'université du groupe Caisse d'épargne.

²⁶ Plaquette de présentation des programmes 2009/2010 de l'UCDC.

²⁷ Entretien avec Elisabeth Viola, le 24/07/09.

car l'université donne la possibilité aux cadres et aux managers en général de faciliter l'appropriation du changement par ceux qui sont concernés. En étant une sorte de lieu d'échanges, un forum permanent et un espace d'acculturation, l'université se positionne comme un espace de dialogue et de réseautage non négligeable pour marquer les esprits des collaborateurs et renforcer la légitimité du changement. Elle permet d'imposer un dialogue entre la direction et les collaborateurs, cadres ou non, ainsi qu'entre les collaborateurs eux-mêmes. « *L'objectif était de créer une communauté des entrepreneurs du groupe en leur faisant partager des notions communes liées à leur métier et à leur environnement* », explique Christine Goavec à propos de la Orange University dont elle est la directrice. Chacun peut donc s'exprimer, donner son point de vue, faire part de ses doutes ou de ses peurs, mais aussi de ses satisfactions dans une période de changement ou de transformation profonde des méthodes et de l'organisation d'une entreprise.

On peut donc aisément faire le lien avec les transformations en cours dans les collectivités territoriales dans le cadre de la réforme de l'Etat. En effet, la modernisation de l'action publique apparaît comme un changement d'une très grande ampleur au sein des collectivités. En étant un outil d'accompagnement du changement et un facilitateur du dialogue, l'université d'entreprise semble donc être plus qu'un outil adaptable, mais un outil nécessaire, comme le souligne Elisabeth Viola, Directrice de l'université de la Caisse des dépôts et consignations (UCDC), qui a la particularité de mélanger une culture publique et une culture privée, puisque l'UCDC reçoit des fonctionnaires comme des salariés de droit privé. Selon Elisabeth Viola, cette double culture n'est pas du tout problématique au regard de l'apport de l'université interne, étant donné que la cible reste toujours l'humain. Devant l'ampleur du changement engendré par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), elle suggère le développement de structures type « *universités internes* » pour accompagner le changement suscité, et créer un espace de dialogue et de doléances pour les fonctionnaires territoriaux, qui doivent appliquer des outils et des méthodes imposées par la réforme de l'Etat en ayant souvent l'occasion de ne pas être consultés, mais aussi développer les compétences managériales des cadres devant les bouleversements entraînés.

Au-delà de ces atouts, le concept d'université d'entreprise pose aussi un certain nombre de questions, qui peuvent d'ores et déjà ou pourront à l'avenir donner lieu à l'identification de limites. L'ouverture nécessaire sur l'extérieur, par exemple, n'est pas uniquement une caractéristique remarquable, mais elle semble être absolument nécessaire à la survie de l'université. En effet, certains auteurs comme Bruno Dufour soulignent « *le risque d'endogamie* » à vouloir encourager le développement des compétences en restant centré sur la stratégie de l'entreprise et pas assez ouvert sur l'environnement extérieur. D'où l'utilité du benchmark, et le recours à des consultants extérieurs pour assurer certaines animations. Par ailleurs, si une telle structure apparaît comme un formidable outil pour attirer et fidéliser par la suite les talents dans l'entreprise, on peut se poser la question de la place des séniors dans ce dispositif. L'université d'entreprise apparaît clairement comme un lieu d'échange et de rencontre entre les nouveaux et les anciens d'une même entreprise. Par cette rencontre, chacun peut échanger sur ses pratiques et suggérer de nouvelles méthodes, voire essayer concrètement de nouveaux outils. Néanmoins, l'université interne doit se poser la question de la manière d'intégrer les anciens pour les accompagner également dans un processus de développement personnel et professionnel. Autrement dit, ne pas uniquement rester priorisé sur les jeunes talents, mais veiller à ne pas déséquilibrer le jeu au détriment des plus expérimentés. Par ailleurs, un autre risque est à souligner dans la tendance à privilégier les promotions internes par rapports aux recrutements externes. La période de crise économique que traversent un certain nombre d'entreprises aujourd'hui a accentué exceptionnellement cette tendance, et renforcé d'ailleurs le rôle de certaines universités d'entreprise qui se sont reconverties provisoirement en outil de gestion de crise en promouvant la reconversion des collaborateurs. Mais il convient de veiller à ne pas négliger pour autant le recrutement externe comme l'université d'entreprise pourrait le suggérer car c'est un autre gage d'ouverture et surtout de renouvellement qui est absolument nécessaire à l'évolution de l'entreprise.

D'avantage que des limites, le concept d'université d'entreprise pose à l'heure actuelle plutôt des questions et soulèvent certaines problématiques qui doivent être étudiées autour de la sphère d'influence de l'université. Il existe par exemple d'après Elisabeth Viola peu de points négatifs autour de l'UCDC, si ce n'est la frustration de certains managers, déjà passés par l'université, de ne pas être réinvités tout de suite afin de permettre un roulement et la participation d'un grand nombre de collaborateurs au

dispositif. De surcroît, elle perçoit une certaine frilosité de la part de certains à propos de ce type d'outil, ce qui peut freiner en interne, dans une certaine mesure, son développement.²⁸

3) Le management de la performance par le management des compétences

L'un des aspects déterminants du concept d'université d'entreprise est que c'est un outil de gestion des compétences, ce qui participe à lui conférer une dimension stratégique. D'abord destiné aux managers, puis avec le temps et en fonction des objectifs poursuivis par l'entreprise, à l'ensemble des collaborateurs, cet outil permet le développement des compétences, et en particulier des compétences managériales, et est en lien direct avec la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

En misant sur le développement des compétences en phase avec les priorités stratégiques de l'entreprise, on se donne naturellement les moyens de faire fonctionner la stratégie. L'université d'entreprise est dans ce sens un outil remarquable car elle recentre les objectifs de gestion des compétences sur la stratégie d'entreprise, ce qui évite le risque d'une mettre en œuvre une politique de formation axée sur la seule satisfaction de besoins exprimés au coup par coup par les collaborateurs. La gestion des compétences et la performance de l'entreprise sont étroitement liées, comme en témoigne l'enquête menée par le cabinet Hommes & Performance, auprès de Directeurs des Ressources Humaines d'entreprises ayant un effectif compris entre 2 000 et 20 000 salariés²⁹. Les entreprises disposent d'un certain nombre d'outils (catalogues de formation, modèles de compétences, référentiels métiers...) que l'université d'entreprise semble être capable de synthétiser ou de chapeauter.

C'est pourquoi on peut dire que les universités d'entreprise sont avant toute chose un outil de gestion des compétences avec pour objectif d'être en lien permanent avec la performance. Pour cela, elles proposent un enrichissement des compétences et le développement des collaborateurs tout au long de leur carrière avec des dispositifs variés et innovants. Une université d'entreprise doit être attractive pour les salariés et

²⁸ Entretien avec Elisabeth Viola, le 24/07/09.

²⁹ Enquête « Performance et Gestion des compétences », Hommes & Performance, 2009.

pérenne pour l'organisation en s'inscrivant comme véritable projet d'accompagnement professionnel, ce qui en fait un véritable projet d'entreprise et est utilisée pour manager le capital de la connaissance. De surcroît, dans une économie de la connaissance dans laquelle le capital intellectuel est un élément déterminant, il convient de gérer ce créateur de valeur comme un véritable facteur de production. Il est très important de trouver des moyens pour stimuler la créativité des parties prenantes de l'entreprise, sans quoi celle-ci risque de ne pas évoluer. L'université d'entreprise se donne les moyens de stimuler la créativité des collaborateurs, en mettant à disposition du temps et un lieu pour travailler en groupe, au développement de ses propres compétences, et à celles de ses collègues. C'est en cela « *un véritable outil d'attractivité* »³⁰.

La bataille de la performance passe souvent par le capital humain et le recrutement des talents qui viendront renouveler les cadres de l'entreprise. Les grandes entreprises multiplient leurs efforts d'après Jean-Paul Aimetti pour attirer, valoriser et fidéliser de jeunes talents, par « *la recherche de nouvelles compétences pour rééquilibrer leur pyramide des âges et améliorer leur position concurrentielle dans les batailles de l'innovation internationale* ». Ces enjeux aux nombreuses problématiques renvoient d'ailleurs sur plusieurs aspects au développement d'une culture commune puisque l'université d'entreprise est un signe envoyé aux plus hauts potentiels qu'ils ont été détectés comme tels³¹.

Concernant le développement des cadres, l'université d'entreprise permet de renforcer l'identité des managers en lien avec celle de l'entreprise. Le développement des compétences managériales est un élément important, car il rejoint les problématiques du secteur public, et le concept d'université interne apparaît à ce niveau comme tout à fait pertinent dans une collectivité territoriale. D'une manière générale, pour un cadre, la participation à une université d'entreprise est la possibilité de renforcer son réseau et d'élargir sa vision, d'autant que l'université interne offre un cadre favorable au partage de pratiques et éventuellement au test de nouveaux outils ou de nouvelles méthodes de travail. A contrario, pour l'entreprise concernée, c'est la possibilité de fidéliser ses hauts potentiels, et de développer leurs compétences

³⁰ Entretien avec Elisabeth Viola, le 24/07/09.

³¹ Alban Sartori, cité par Gaëlle Ginibrière, « *Des outils pour améliorer ses qualités environnementales* », Le Figaro, 23/06/08.

d'encadrement en lien avec les caractéristiques et l'identité de l'entreprise. Elisabeth Viola rappelle qu'au début l'UCDC était réservée aux tops managers, puis a été étendue à l'ensemble des cadres, et qu'elle leur permet développer leurs compétences en phase avec la double culture privée et publique de la Caisse des Dépôts³².

Concernant le développement des collaborateurs en général, l'université d'entreprise constitue avant tout une sorte de reconnaissance pour les collaborateurs qui y sont conviés. C'est la possibilité de retrouver ses collègues et ses managers dans un autre cadre que celui du travail. De surcroît, l'université peut donner aux collaborateurs une certaine visibilité en matière de gestion des compétences, de se positionner et de comprendre vers où ou jusqu'où ils peuvent aller. Autrement dit, l'université interne donne la possibilité aux collaborateurs d'avoir l'impression de maîtriser dans une certaine mesure leur évolution et leur propre développement, tant personnel que professionnel. Par ailleurs, certaines universités internes vont jusqu'à délivrer des diplômes aux collaborateurs qui y passent, ce qui peut être une vraie gratification pour des collaborateurs qui ne sont pas issus de grandes écoles ou de cursus universitaires. Bien que sans valeur et non reconnus par l'Etat, ces diplômes sont une manière de positionner le collaborateur par rapport à ses compétences et de l'encourager à développer celles-ci. En étant un outil de gestion des compétences, l'université d'entreprise renforce leur motivation et leur envie d'évoluer, et développe l'adaptabilité des collaborateurs ce qui peut être considéré comme une clé de la compétitivité. Néanmoins, cette opportunité est à double tranchant et peut constituer une limite au concept d'université d'entreprise dans le sens où celle-ci doit ne doit pas être au final un artifice ou un outil automatique d'évolution. Le collaborateur participant doit toujours percevoir les perspectives qui lui sont annoncées et l'université ne doit pas se résumer à être un outil de communication artificiel. Selon Frédéric Beaud, *« l'université d'entreprise ne doit pas remplacer l'évaluation du manager dans l'appréciation d'un collaborateur »*.

Dans une logique de maximisation de la performance, l'université d'entreprise peut faciliter et accompagner la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La GPEC peut être définie d'après Louis Mallet comme

³² Entretien avec Elisabeth Viola, le 24/07/09.

« l'ensemble des démarches, procédures et méthodes ayant pour objectif de décrire et d'analyser divers avenir possibles de l'entreprise en vue d'éclairer les décisions concernant les ressources humaines ». Elle se justifie selon Patrick Gilbert par le fait qu'elle est « un réducteur d'incertitude et un moyen de maîtriser les risques liés à celle-ci » et par conséquent « l'une des clés principales de la performance organisationnelle »³³. Plus concrètement, cela signifie affecter les bonnes compétences aux bonnes missions et au bon moment. Or, de par la visibilité qu'elle donne en matière de gestion des compétences à la Direction des ressources humaines ou à la Direction générale d'une entreprise, l'université interne est un facilitateur de GPEC car elle va permettre de déceler un certain nombre de potentiels pour l'entreprise, mais également dans une certaine mesure les marges de progression des ces talents, et à l'inverse les lacunes et les manques de compétences à un moment donné ou sur un projet précis.

En tant qu'accompagnateur de la GPEC, l'université interne serait pertinente dans une collectivité qui chercherait à mettre en place ou à renforcer une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. D'autant que la fonction publique souffre souvent d'un manque d'adéquation entre le profil des personnes et le contenu des postes, qui est à l'origine de la volonté actuelle de réformer les concours, en ajustant des épreuves qui soient davantage centrées sur cette adéquation compétences/postes³⁴. D'après Gilles Jeannot, il convient de distinguer la compétence au sens juridique (compétence attachée a priori à la fonction) et la compétence dans la sphère professionnelle (compétence attachée au savoir-faire de l'individu), très présente dans la fonction publique mais qui tend à s'estomper, ce qui est une marque de « débureaucratization ». Selon lui, la GPEC dans la fonction publique territoriale doit permettre « l'adaptation de l'offre de compétences aux évolutions des missions », ce qui implique de « faciliter la mobilité et la formation pour permettre la meilleure adéquation entre l'offre de main d'œuvre et les missions à effectuer en anticipant les évolutions à venir »³⁵. Dans cette logique, le concept d'université d'entreprise est une réponse possible tout à fait pertinente.

³³ Patrick Gilbert, *La gestion prévisionnelle des ressources humaines*, Paris, La Découverte, 2006, p 8.

³⁴ Annie Bartoli, « Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique », Les cahiers français, n°333, p 31.

³⁵ Gilles Jeannot, « Le renouvellement de la GRH dans la fonction publique », Les cahiers français, n°346, p 68.

De par ses objectifs et les motivations qui peuvent conduire à sa création, le concept d'université apparaît comme un outil de management transversal. Les thématiques qu'il porte, notamment concernant le développement d'une culture commune ou la conduite du changement, sont révélatrices de son caractère hautement stratégique. Par ailleurs, en tant qu'outil de management des compétences et de soutien possible à la GPEC, il se pose comme un outil de management dont l'action contribue directement à la performance de l'organisation, qui pourrait correspondre au contexte du secteur public local. Il convient donc d'étudier le lien entre université d'entreprise et performance, et en quoi ce concept peut être pertinent au regard des enjeux du secteur public local.

B) L'université d'entreprise, facteur d'évolution de la fonction RH dans une logique de performance

En effet, le concept d'université d'entreprise, au-delà d'être un outil de gestion des ressources humaines, envisageable par un responsable RH afin de répondre à certains objectifs stratégiques, est un moyen de faire évoluer la fonction RH vers un rôle de partenaire stratégique à la direction générale, dans une logique de performance. L'enjeu sous-entendu est donc de considérer la fonction RH non plus comme une fonction support, mais comme un partenaire stratégique au sein de l'entreprise, dans le but de maximiser la performance.

Il sera intéressant d'étudier dans cette partie le caractère stratégique de la fonction RH, et sa relation avec l'outil « université d'entreprise », le concept de performance sociale, sur laquelle peut directement agir la fonction RH et qui semble être un levier majeur de la performance globale, et enfin la pertinence de cette évolution dans le secteur public, face notamment aux défis à relever dans les collectivités territoriales.

1) Considérer la fonction RH comme un partenaire stratégique dans l'entreprise

En étant la seule ressource vivante de l'entreprise, le personnel est un élément primordial de la performance de celle-ci. Par conséquent, une gestion appropriée et dynamique des ressources humaines est indispensable pour motiver les collaborateurs, et les encourager à exploiter au mieux leurs compétences, tout en respectant leur bien-être.

La gestion des ressources humaines, « *c'est la gestion des hommes au travail dans des organisations* »³⁶. En pleine évolution, la fonction ressources humaines ne cesse de prendre de l'importance dans le management des organisations, au point de devenir une fonction hautement stratégique. Anciennement appelée fonction « personnel », Charles-Henri Besseyre des Horts décrit la direction des ressources humaines comme « *une vision contemporaine de la fonction* », puisque « *les femmes et les hommes de l'entreprise sont des ressources qu'il faut mobiliser, développer, sur lesquelles il faut investir ; ces ressources sont les premières ressources stratégiques de l'entreprise, la fonction elle-même devient majeure et acquiert le statut de grande fonction stratégique* »³⁷.

Jean-Marie Peretti lui distingue quatre prérogatives. D'une part une « *administration efficace du personnel* », fonction de base qui met en adéquation une mobilisation appropriée des moyens humains et matériels. D'autre part une fonction de « *développement de la motivation des salariés* », cette fonction étant une condition *sine qua non* de la productivité des parties prenantes de l'organisation, et donc de la performance finale. Ensuite, une fonction qui met en avant la nécessité de « *favoriser le changement* » et de développer « *une culture de changement et de transformation* ». Enfin, une fonction de « *mise en œuvre de la stratégie* », plus récente, en étant un support et un élément à part de la stratégie de l'organisation³⁸. Néanmoins, s'il ne fait aucun doute que la fonction ressources humaines est désormais partie prenante de la stratégie des entreprises, cette prise d'importance est à nuancer, car elle diffère selon les secteurs d'activité, beaucoup restant dans une logique plus traditionnelle des ressources humaines, comme l'indiquent Jacqueline Barraud, Françoise Kittel et Martine Moule, au terme d'une étude de terrain qu'elles ont menée auprès de directeurs de ressources humaines, et qui tend à révéler que peu d'entre eux peuvent réellement influencer sur l'évolution de leur entreprise³⁹.

Le concept d'université d'entreprise est une réponse éventuelle à trois des quatre prérogatives décrites dans la typologie de Jean-Marie Peretti. Ainsi, développer la

³⁶ Bernard Martory, Daniel Crozet, *Gestion des ressources humaines, pilotage social et performances*, Dunod, Paris, 2002.

³⁷ Jean-Marie Peretti, *Ressources humaines*, Vuibert, Paris, 2006, p 16.

³⁸ Ibid, p 34-35.

³⁹ Jacqueline Barraud, Françoise Kittel, Martine Moule, *La fonction ressources humaines*, Dunod, Paris, 2001, p 21.

motivation des salariés, favoriser le changement et développer une certaine culture basée sur des représentations communes, et mettre en œuvre la stratégie, renvoient à une partie des objectifs des universités d'entreprise, montrant l'imbrication très forte des enjeux du concept d'université interne avec la fonction ressources humaines. En cela, on peut dire que le concept des universités d'entreprise est un outil pouvant apporter une réponse à un certain type de problématiques liées à la gestion des ressources humaines dans l'entreprise. Cette idée est renforcée par les propos de Laurent Choain, pour qui « *l'université d'entreprise est un investissement sur le capital humain* ».

On peut également citer les résultats de la 6^{ème} édition du « baromètre RH » qui distingue quatre thèmes majeurs interdépendants que sont la guerre des talents, la transformation des organisations, les relations sociales dans l'entreprise et les systèmes RH. L'université d'entreprise, telle que définie précédemment, apparaît clairement comme un outil stratégique capable d'apporter une réponse ou en tous cas de se préoccuper de chacun de ces thèmes⁴⁰, et conduit de fait à faire évoluer le rôle de la fonction RH en lui conférant une dimension plus stratégique.

Le concept d'université d'entreprise tend en effet à considérer la fonction RH avant tout comme un partenaire stratégique, et non comme une fonction support. Plus qu'administrer le personnel, c'est donc la dimension stratégique et la capacité de la fonction RH à participer à la définition et à l'exécution de la stratégie d'entreprise qui est soulignée par le concept d'université interne.

D'après Jean-Marie Peretti, « *les ressources humaines aujourd'hui relèvent du registre de la stratégie d'entreprise* » en contradiction avec « *le registre de l'organisation du travail* » qui prévalait jusque dans les années 1980, le directeur des ressources humaines étant un agent de rentabilité pour l'entreprise⁴¹. Selon cet auteur, la GRH est désormais une variable lourde dans la définition de la stratégie d'entreprise et dans la perspective de la recherche de performance, ce que tend à confirmer la pertinence d'une université d'entreprise. Pour Bruno Dufour, la fonction RH doit avoir la capacité d'anticiper les bouleversements au sein et en dehors de l'entreprise, ce qui

⁴⁰ « *Baromètre RH 2008* », CSC-Liaisons sociales-Entreprise & Personnel, dévoilé le 13 novembre 2008.

⁴¹ Jean-Marie Peretti, *Ressources humaines*, Vuibert, 2006, p 47.

nécessite qu'elle soit associée à chaque grande décision stratégique. Selon lui, on peut citer en exemple les échecs de fusions-acquisitions où ont été sous-estimés les aspects organisationnels, culturels et sociaux en aboutissant à des synergies inverses que celles espérées au départ, échecs souvent dus à une insuffisante association de la fonction RH⁴².

On peut également aller plus loin en citant les deux modèles distingués par Dominique Thierry⁴³ avec d'une part le modèle « *anticipation-adaptation* », où l'on part de la stratégie et on adapte la GRH en fonction du personnel et des compétences présentes dans l'organisation, et d'autre part le modèle « *stratégie induite par les ressources humaines* » qui consacre la fonction RH puisqu'on part des salariés présents dans l'entreprise, c'est-à-dire des compétences disponibles, afin de définir la stratégie dans la perspective de la maximisation de la performance. Ce deuxième modèle théorique place la GRH comme l'élément central d'atteinte des objectifs de performance économique, consacrant ainsi la place et l'importance de la « performance sociale » dans la performance globale.

Le concept d'université d'entreprise, de par sa dimension stratégique propre et la dimension stratégique qu'il confère à la GRH, est donc tout à fait pertinent comme le souligne Annick Renaud-Coulon qui rappelle que « *les dernières générations d'universités d'entreprise sont proches de la direction générale, opèrent en transversalité et donc accompagnent les projets stratégiques* »⁴⁴. Cependant, avant d'influer sur la performance globale de l'entreprise, la GRH a un impact déterminant sur la performance sociale, qu'il est nécessaire de bien comprendre.

⁴² Entretien avec Bruno Dufour, le 09/07/09.

⁴³ Adrien Caillerez, « *Entre télévision commerciale et télévision publique : les questions qui entourent le management à la télévision et les enjeux de la performance* », mémoire soutenu le 12 juin 2008 à l'IEP de Lyon.

⁴⁴ Entretien avec Annick Renaud-Coulon, le 18/08/09.

2) De la performance sociale à la performance globale

Il convient de bien définir de quoi on parle lorsqu'on évoque la finalité de l'université d'entreprise. Ainsi, on peut judicieusement se demander avant toute chose ce que signifie et ce qu'implique la notion de performance.

D'une manière générale et un peu simpliste, la performance peut-être définie comme l'ensemble des objectifs clairement fixés d'une organisation, et les différents moyens pour y parvenir. Sa particularité est de prévoir un certain nombre d'indicateurs permettant d'évaluer l'atteinte de ces objectifs en fonction des moyens disponibles ou alloués et des résultats obtenus. Il s'agit donc d'un différentiel entre ce qu'on prévoit et attend et ce qu'on obtient au final. Dès lors, on peut supposer que la performance diffère d'une organisation à une autre, puisque chaque organisation possède ses propres objectifs et normalement ses propres moyens, en fonction de son secteur d'activité et du type de produit ou service qu'elle vend. D'après Renaud Sainsaulieu, dont la majeure partie des travaux ont porté sur la sociologie des organisations, la performance se décline en quatre types que sont la performance économique, la performance commerciale, la performance productive, et la performance sociale. Ainsi, performance dans cette logique ne signifie pas uniquement rentabilité économique, au sens d'obtenir le meilleur rendement et donc de produire à moindre coût, puisqu'il ne s'agirait que d'une caractéristique particulière. La performance est multidimensionnelle, et nécessite donc de multiples critères pour être évaluée, la dimension d'atteinte des objectifs à moindre coût étant néanmoins la dimension prioritaire. La dimension humaine est prise en compte au travers la performance sociale⁴⁵.

Parmi ces 4 dimensions, on retrouve les ressources de l'organisation et la capacité de celle-ci à les mobiliser afin d'atteindre les objectifs. Ces ressources constituent une partie des moyens permettant de satisfaire aux exigences de la performance. On peut citer également la satisfaction des parties prenantes, aussi bien le personnel de l'organisation, que les destinataires du produit ou du service, cette satisfaction constituant finalement un levier pour faciliter l'atteinte des objectifs de

⁴⁵ Adrien Caillerez, « *Entre télévision commerciale et télévision publique : les questions qui entourent le management à la télévision et les enjeux de la performance* », mémoire soutenu le 12 juin 2008 à l'IEP de Lyon.

l'organisation. Les qualités personnelles et professionnelles du manager sont ici primordiales. La dimension des processus, c'est-à-dire la manière dont les moyens sont mobilisés pour réaliser les activités est une autre dimension de la performance. D'après Annie Bartoli, l'atteinte des objectifs au moindre coût renvoie à trois logiques que sont la logique d'efficacité, la logique d'efficacités et la logique de budgétisation⁴⁶. D'après elle, le triptyque objectifs/moyens/résultats sert concrètement au contrôle de gestion qui se fait au travers de ces trois logiques. L'efficacité concerne « *le rapport entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre* » tandis que l'efficacités concerne « *le rapport entre le résultat obtenu et les moyens engagés* ». Enfin, la budgétisation renvoie à « *une programmation de moyens* » en fonction des objectifs escomptés et des résultats.

L'université d'entreprise, de par sa proximité avec la fonction ressources humaines, peut renvoyer à la dimension de performance sociale, comme première étape de sa contribution à la performance de l'entreprise. Bernard Martory et Daniel Crozet définissent la « performance sociale » à deux niveaux que sont l'efficacité sociale qui renvoie « *aux incidences de la politique sur l'attitude des salariés vis-à-vis de l'organisation qui les emploie* », c'est-à-dire le degré de satisfaction des individus parties prenantes de la vie de l'entreprise, et qui se mesure par l'appréciation des salariés selon les méthodes employées par la direction des ressources humaines concernée, et l'efficacités sociale qui renvoie simplement au rapport entre les résultats d'un ou plusieurs salariés et le coût engendré par ces résultats, aussi bien en termes de temps qu'en termes économiques⁴⁷.

Cette idée de performance sociale est importante car elle est une condition pour la maîtrise de la performance globale de l'entreprise, comme le souligne Alain Thibault pour qui « *les comportements performants ne sont jamais le fruit du hasard, mais le résultat de politiques cohérentes agissant simultanément sur les hommes et les organisations* »⁴⁸. C'est à ce titre que l'université d'entreprise peut être contributrice de la performance sociale, définie par Martory et Crozet au carrefour de l'efficacité sociale et de l'efficacités sociale, comme préalable indispensable à la maîtrise de la

⁴⁶ Annie Bartoli, *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris, 1997, p 104.

⁴⁷ Bernard Martory, Daniel Crozet, *Gestion des ressources humaines, pilotage social et performances*, Dunod, Paris, 2002, p 91.

⁴⁸ Bruno Dufour, *Les meilleures pratiques de développement des dirigeants*, Editions Organisation, Paris, 2006, p 13.

performance globale de l'entreprise sur le long terme. Si la performance sociale n'est pas maîtrisée, il sera très difficile d'agir pour maximiser la performance globale.

La question de la performance se mesure également aujourd'hui au regard de ce qu'on appelle la responsabilité sociale et sociétale des entreprises, qui « *repose sur le principe qu'on ne peut se contenter de se soucier de sa rentabilité et de sa croissance sans prendre en considération les impacts environnementaux et sociaux de son activité et les préoccupations de ses parties prenantes* »⁴⁹. Ainsi, de nombreuses entreprises ont multiplié leurs engagements récemment sur le plan environnemental et social. Les universités d'entreprise sont à ce sujet un bon moyen de tenir ces engagements, comme le souligne Annick Renaud-Coulon pour qui « *les universités d'entreprise ont un rôle à jouer dans la responsabilité sociétale des entreprises, qui ne peuvent se développer dans un environnement hostile, et donc doivent faire en sorte que leurs engagements en matière sociale et environnementale se traduisent par des actes, ce qui demande un minimum d'apprentissage collectif* ». On peut citer l'exemple de l'Institut du management de Bouygues et son programme sur la responsabilité sociale et environnementale lancé en 2006⁵⁰.

Bruno Dufour distingue plusieurs étapes de maturité de la fonction RH : la fonction RH mécanique (suivi et de la réglementation), la fonction RH organique (celle-ci crée des outils à destination du management), et la fonction RH stratégique (qui abandonne les tâches anciennes pour se consacrer à l'avenir de l'entreprise). Les DRH professionnels manquent de vision stratégique, contrairement aux DRH business qui manquent d'outils RH. Pourtant, il conviendrait d'avoir une double lecture RH et business : c'est justement au croisement des deux que se situe l'université d'entreprise⁵¹.

⁴⁹ Albert Zennou, « *les recruteurs se penchent sur l'éthique sociétale* », le Figaro, 23/06/2008.

⁵⁰ Gaëlle Ginibrière, « *Des outils pour améliorer ses qualités environnementales* », Le Figaro, 23/06/08.

⁵¹ Entretien avec Bruno Dufour, le 09/07/09.

3) Une problématique correspondant aux défis à relever dans le secteur public

Au final, l'université d'entreprise apparaît comme un outil de management transversal, au service de la performance de l'entreprise. Cependant, on peut élargir la définition à la performance d'une organisation et envisager l'adaptation d'universités internes à d'autres types d'organisation que les entreprises privées. A partir du fait qu'il y a autant d'universités internes différentes qu'il y a d'entreprises qui en possèdent, montrant ainsi à quel point le modèle ne peut être parfaitement copié mais dépend des caractéristiques de chaque entreprise, on peut considérer que ce concept pourrait s'adapter à d'autres types d'organisations comme le souligne Annick Renaud-Coulon qui cite pêle-mêle le secteur public national, territorial et hospitalier ou les petites et moyennes entreprises.

Concernant la fonction publique territoriale, Annick Renaud-Coulon évoque la possibilité d'« *universités de ville ou de territoire* » afin de concrétiser des « *villes apprenantes* »⁵², et rappelle qu'en plus « *d'être un levier pour forger les identités et pour s'adapter à son époque* », le concept d'université d'entreprise est « *fondé sur des ambitions d'éducation appliquée et peut aider à se transformer et à s'imposer comme un acteur utile et efficace* »⁵³. Dès lors, dans la logique de ces propos, on peut réfléchir à la réalité de ce concept en partant des enjeux propres au secteur public territorial. Les collectivités territoriales semblent de plus en plus confrontées à des problématiques transversales et complexes, sans forcément avoir de facilités en matière de réactivité ou d'adaptabilité en raison de la lourdeur du système administratif.

Ainsi, le concept d'université d'entreprise apparaît comme tout à fait pertinent dans la fonction publique territoriale, en tenant compte des spécificités du secteur public local, puisque les objectifs stratégiques de conduite du changement ou de développement d'une culture commune sont en phase avec les problématiques d'une organisation de service public. Il existe d'ailleurs déjà des universités d'entreprises publiques (comme l'Université de la Caisse des Dépôts et Consignations), bien que celles-ci, de par leur appartenance au secteur privé, ressemblent davantage à des

⁵² Annick Renaud-Coulon, *Universités d'entreprise, vers une mondialisation de l'intelligence*, Editions Village mondial, Paris, 2002, p 181.

⁵³ Ibid.

universités d'entreprises privées qu'à ce que pourrait être une « université de collectivité ». On peut citer l'université interne du groupe France Télévisions, qui est d'après René Maisonneuve, le Directeur Général adjoint du groupe « *un point de passage essentiel pour l'évolution des métiers de l'entreprise* ». Cette université poursuit 5 objectifs majeurs : développer une culture et des valeurs communes au sein du groupe, optimiser l'offre de formation, développer la ligne managériale, préparer les collaborateurs aux changements technologiques, et accompagner chacun dans sa maîtrise des outils de production et de gestion tout au long de sa carrière⁵⁴. On retrouve bien les principaux objectifs d'une université d'entreprise, à savoir le développement des compétences et en particulier des compétences managériales, l'accompagnement au changement, le développement d'une culture commune et l'optimisation de l'offre de formation dans une logique de performance.

Mais au-delà des entreprises publiques, on peut envisager au regard de ces objectifs et des enjeux qui entourent le concept d'université d'entreprise, la création d'université interne à des collectivités territoriales, compte-tenu de l'émergence de la gestion des ressources humaines comme un levier stratégique dans le secteur public local, et plus largement du contexte de modernisation de l'action publique et de la réforme de l'Etat. Avec l'introduction de la LOLF notamment, on passe progressivement dans la fonction publique d'une logique de moyens à une logique de résultats, ce qui conduit à l'adoption d'un certain nombre de nouveaux outils au sein des collectivités pour s'adapter aux changements futurs et à l'évolution de la culture au sein de la fonction publique territoriale, vers une culture tournée sur la performance du service public. D'après Bruno Partaix, Directeur des Ressources Humaines de la Région Ile-de-France, la fonction RH a obligatoirement une dimension stratégique dans une grande collectivité et celle-ci doit être réactive en permanence pour s'adapter aux évolutions régulières⁵⁵. D'après Paul Crozet et Céline Desmarais, « *le passage de l'administration du personnel à la gestion des ressources humaines, mot d'ordre emblématique de la modernisation, se traduit par l'introduction de nouveaux outils de gestion des ressources humaines (gestion des emplois, communication interne projets de services...) et la refonte d'outils d'origine statutaire (gestion des carrières, système*

⁵⁴ Communiqué de presse du groupe France Télévisions, 19 décembre 2007.

⁵⁵ Entretien avec Bruno Partaix, le 06/08/09.

d'intéressement) »⁵⁶. Dans cette logique, les collectivités innovent en adoptant des démarches de performance multiples et variées et en inaugurant de nouveaux outils, parfois issus du secteur privé, et qui « diffusent un discours managérial en rupture avec la logique bureaucratique »⁵⁷. On peut citer les initiatives de la Ville de Paris ou de la Communauté Urbaine de Bordeaux qui ont mis des dispositifs de rémunération tenant compte de la performance individuelle des managers⁵⁸. L'introduction du concept d'université d'entreprise est donc tout à fait pertinente dans ce contexte, puisqu'il s'agit d'un outil de management transversal, au service de la performance de n'importe quelle organisation, et qui offre des réponses, sur plusieurs aspects à des problématiques du secteur public en général et de la fonction publique territoriale en particulier.

Cette idée est d'autant plus vraie que les cadres de la fonction publique territoriale ont su être plus réactifs que leurs homologues de la fonction publique d'Etat en matière de revendication et de développement des compétences managériales, en saisissant le tournant des années quatre-vingt à la faveur de la décentralisation⁵⁹. Autrement dit, ils doivent réagir en amont de la réforme de l'Etat en anticipant son application plus concrète dans la fonction publique territoriale et l'adoption de nouvelles méthodes ou de nouveaux outils de management trouve un écho en ce sens.

⁵⁶ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, p 58.

⁵⁷ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, p 58.

⁵⁸ Lionel Lévy, « *Les collectivités adoptent la culture de la performance* », Stratégies Magazine, n°1432.

⁵⁹ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, p 67.

Au final, il apparaît que l'université d'entreprise concrétise l'affirmation du caractère stratégique de la fonction RH, qui doit être perçue aujourd'hui comme un partenaire et non plus comme une fonction support. D'autre part, ce lien avec la gestion des ressources humaines va dans le sens d'une plus grande performance sociale et en définitive d'une meilleure maîtrise de la performance globale, ce qui assoit la pertinence de ce concept dans la perspective de maximiser la performance de l'entreprise. Or, en s'imposant comme un outil de management transversal, facteur de performance, le concept d'université d'entreprise trouve un écho dans certains défis que vont devoir relever les collectivités territoriales très prochainement, dans la logique d'une modernisation de l'action publique et de la recherche de nouveaux outils, et apparaît donc comme une réponse possible à certains enjeux, notamment en matière de gestion des ressources humaines.

C) Le contexte de la GRH dans les collectivités territoriales : le souci de la performance et la recherche de nouveaux outils

Dans un contexte de réforme de l'Etat et de modernisation de l'action publique, les collectivités territoriales sont confrontées au défi à venir de la Révision Générale des Politiques Publiques, et au passage d'une logique de moyen à une logique de résultats. La recherche de la performance, issue du secteur privé, et à l'image des mouvements au sein de la fonction publique d'Etat, est désormais une réalité affichée au sein de certaines collectivités. On assiste progressivement à une évolution de la culture du service public, avec l'idée qu'un service public plus performant, c'est un meilleur service rendu aux usagers. Face à cette évolution, les collectivités doivent s'adapter et faire évoluer les mentalités d'une part, et trouver de nouveaux outils pour répondre aux enjeux qu'elles rencontrent d'autres part. Le renouvellement de la gestion des ressources humaines publique apparaît comme une nécessité dans ce contexte de modernisation de l'action publique, tout comme l'adaptation d'outils provenant du secteur privé, qui va dans le sens de la réforme de l'Etat et du passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Il est intéressant d'étudier d'une part les spécificités de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique par rapport au secteur privé, puis d'autre part l'évolution nécessaire mais lente de la GRH dans la fonction publique territoriale, et enfin les enjeux qui s'annoncent incontournables dans le contexte de la décentralisation et de la réforme de l'Etat, et la recherche de nouveaux outils dans les collectivités territoriales, qui supposent que le concept d'université d'entreprise pourrait être une réponse appropriée pour le secteur public local.

1) Secteur public et secteur privé : différences et similitudes dans la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines (GRH) dans le secteur public est souvent considérée comme inadaptée au contexte de modernisation de l'action publique, et renvoie généralement à une fonction purement technique. Dans cette logique, la

fonction ressources humaines est un outil administratif, fonction support indispensable mais cantonné à un rôle restreint. Cette vision néglige la dimension stratégique de la fonction ressources humaines, comme elle peut exister dans le secteur privé. C'est d'autant plus vrai dans les collectivités, où la GRH peine à être considérée et utilisée comme un outil stratégique. On met souvent en avant la lourdeur des règles dans la fonction publique et les difficultés à la fois à appliquer une gestion des compétences plus performante entre le profil des fonctionnaires et les postes occupés, et également à introduire une plus grande réactivité des personnels à l'activité de leur service⁶⁰. Or d'après Annie Bartoli, c'est une variable qui n'est pas neutre, car elle est « *susceptible de constituer un levier ou un frein pour le nécessaire changement de l'action publique, et plus généralement pour la modernisation des institutions qui la portent* »⁶¹. Une des finalités de la gestion des ressources humaines est de valoriser les qualifications et les compétences de chaque agent public. Cette dimension de la GRH est essentielle pour répondre aux attentes des agents et aux besoins des services⁶².

D'après Robert Holcman, comparer la gestion des ressources humaines entre le secteur public et le secteur privé conduit à observer des différences et des similarités dans la gestion et l'organisation de la fonction RH, avec des similarités en particulier dans l'organisation, et des différences dans la gestion. D'après lui, de manière comparative, les principales différences sont liées aux modalités de recrutement et à la rémunération, tandis que le paritarisme, l'évolution des carrières ou la tentation de plus en plus grande de recourir à des personnels non titulaires sur des emplois contractuels dans la fonction publique territoriale en particulier reflètent un certain nombre de similitudes. Mais selon lui, ce sont « *moins des dispositions législatives et réglementaires que des spécificités culturelles qui particularisent la gestion des ressources humaines dans le secteur public* ». Ainsi, Robert Holcman met en avant une pratique qui a abouti à une certaine culture propre au secteur public, marquée par « *l'aspiration à l'impersonnalité* »⁶³, un certain rapport au temps (avec une durée de carrière égale à la vie professionnelle de l'agent public d'un côté, et le court terme et la

⁶⁰ Robert Holcman, « *Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines* », Revue française d'administration publique, n°123, 2007, p 409.

⁶¹ Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, p 30.

⁶² Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, www.fonction-publique.gouv.fr

⁶³ Robert Holcman, « *Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines* », Revue française d'administration publique, n°123, 2007, p 415.

dictature de la réactivité des marchés de l'autre), ainsi qu'une « aversion à la confrontation »⁶⁴ éprouvée par les fonctionnaires. Il explique ce dernier facteur par le rapport particulier au temps ressenti par des fonctionnaires qui « sont destinés à priori à demeurer en contacts les uns avec les autres durant plusieurs décennies, ce qui les rend peu enclins à dégrader significativement leurs relations »⁶⁵. Ceci entraîne des conflits plus larvés, plus discrets que dans le secteur privé où les choses sont beaucoup plus ouvertes et explicites. Il considère que ces différences culturelles liées à la pratique sont plus importantes que les règles qui encadrent le déroulement de la carrière des fonctionnaires dans la distinction entre GRH privée et GRH publique. La solution pour lui tient à une meilleure formation au management pour les responsables des ressources humaines, en tenant davantage compte de dimensions managériales comme animer une réunion ou motiver ses équipes, par rapport aux dimensions techniques (comme la passation de marchés publics ou la comptabilité publique). De surcroît, au contraire de la pensée qui veut que les responsables des ressources humaines soient restreints par l'absence de différenciation financière dans leurs mains, Robert Holcman considère que « c'est bien parce que les gestionnaires de personnels sous statut ont moins d'outils à leur disposition qu'ils doivent être plus particulièrement formés au management »⁶⁶.

On peut également citer les récents propos de Michel Yahiel, directeur des ressources humaines de la Ville de Paris et tout nouveau président de l'Association Nationale des Directeurs des Ressources Humaines depuis le 27 juin 2009, pour qui « les points de convergence des politiques RH dans les différents domaines d'activités, notamment les grandes collectivités ou certains CHU, avec le secteur privé sont une réalité méconnue »⁶⁷. L'élection récente d'un fonctionnaire territorial, à la présidence de l'ANDRH aura peut être pour effet d'encourager l'accélération de la mutation de la GRH publique vers une fonction stratégique par l'adaptation d'outils issus du secteur privé.

La culture qui entoure le service public est très importante car le sens de l'intérêt général, du service public ou de la mission qu'ils doivent remplir sont des

⁶⁴ Robert Holcman, « Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines », Revue française d'administration publique, n°123, 2007, p 419.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ « Mon élection est un signe d'ouverture interne », Interview de Michel Yahiel, La Gazette des communes, juillet 2009.

éléments de motivations qui peuvent être particulièrement forts pour les fonctionnaires. Ces éléments peuvent selon Robert Holcman « être puissamment mobilisés sur des objectifs, à condition que ces objectifs soient pertinents en regard de leur statut ». On peut souligner l'idée que mieux gérer les agents, c'est avant tout mieux servir les usagers. Néanmoins, à en croire les propos de Crozet et Desmarais, « l'abandon du souci de modernisation interne des organisations publiques est susceptible de condamner à leur tour les initiatives externes »⁶⁸, ce qui laisse penser que sans management des ressources humaines dynamique, le service public risque de perdre de son efficacité ou de sa qualité.

On constate aujourd'hui une lente évolution de la GRH dans les collectivités territoriales. D'après Annie Bartoli, plusieurs facteurs pèsent sur son évolution vers une dimension stratégique : le système de corps avec dans la fonction publique territoriale le système de cadre d'emplois qui regroupe les divers emplois territoriaux par filière professionnelle, les concours qui poursuivent l'objectif d'un recrutement objectif sur la base de l'égalité des chances, mais qui révèle de plus en plus des épreuves décalées par rapport aux pratiques professionnelles, les rémunération qui ne laissent quasiment aucun degré de liberté au plan local et enfin le dialogue social qui va plus loin dans le secteur public que dans le secteur privé car les syndicats sont théoriquement associés aux actes de gestion des carrières individuelles⁶⁹.

2) L'évolution de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale

La prise de conscience de l'importance de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale, bien que lente, a pourtant été plusieurs fois clairement énoncée. On peut citer la circulaire Rocard sur le « Renouveau du Service public », adoptée le 23 février 1989, qui soulignait la nécessité « d'une politique de développement des responsabilités », et une « gestion plus dynamique des

⁶⁸ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, p 69.

⁶⁹ Annie Bartoli, « Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique », Les cahiers français, n°333, p 31.

personnels »⁷⁰. Son but affiché était selon Gilles Jeannot d'introduire de nouveaux principes de gestion du personnel afin d'en faire un pilier de la transformation de l'Etat. C'est en se basant sur l'idée « *qu'on ne réformerait pas en opposant les fonctionnaires aux usagers, mais en s'appuyant sur les compétences et le sens au service public des agents* »⁷¹. Parmi les priorités annoncées, on peut citer l'évocation d'une gestion prévisionnelle des emplois, le développement de la formation et de la mobilité, ainsi que l'accent sur le renouvellement du dialogue social dans un contexte de responsabilisation des agents dans le cadre des « projets de service »⁷². Elle est à relier à la circulaire Juppé du 26 juillet 1995 qui mettait l'accent sur la « *relation de confiance entre les organismes publics et leurs agents* ». Ces deux textes ont mis en avant le besoin d'une GRH forte et dynamique, mais les effets concrets, et l'assimilation de cette nécessité, ont mis du temps à devenir réalité. La réforme de l'Etat et ses différentes étapes telles que la LOLF et la révision générale des politiques publiques ont accentué l'évolution de la GRH en plaçant certains aspects y ayant trait comme étant prioritaires. Néanmoins, d'après Gilles Jeannot, les effets indirects de la LOLF sont plus importants au final que les effets directs en matière de GRH. Il souligne notamment que « *les principes de transparence et responsabilisation des responsables de programmes ne sont pas forcément convergents* »⁷³, les effets de rigidité l'emportant souvent dans la pratique sur la souplesse annoncée. Finalement, des principes innovants ont pu avoir des effets inverses que ceux espérés. Par exemple, le principe de fongibilité asymétrique qui interdit la transformation des autres crédits en crédits de personnel conduit les responsables à se créer leurs propres marges de manœuvre (comme surestimer la masse salariale, recourir à des vacataires ou décaler le recrutement de certains agents, etc.), ce qui a pour effet paradoxal de « *ranimer un savoir-faire bureaucratique qui ne va pas dans le sens de la visée de transparence recherchée par la loi* ». On peut également citer l'exemple des fonctionnaires âgés qui coûtent plus cher qu'un jeune agent, ce qui peut conduire certains responsables à privilégier les jeunes au détriment des plus expérimentés, notamment dans le cadre du non renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite qui peut entraîner certaines difficultés pour un responsable.

⁷⁰ Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, p 35.

⁷¹ Gilles Jeannot, « *Le renouvellement de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°346, p 67.

⁷² Ibid, p 68.

⁷³ Ibid, p 70.

Annie Bartoli insiste particulièrement sur quatre champs d'action que sont la formation professionnelle, l'appréciation du personnel, la rémunération et le recrutement⁷⁴, et qui sont révélateurs du mouvement en cours vers une plus grande individualisation de la GRH publique et une remise en cause du caractère impersonnel de la gestion administrative des agents publics.

Concernant la formation professionnelle, elle semble s'être particulièrement développée depuis l'acte II de la décentralisation, en allant dans un sens beaucoup plus stratégique et managérial. Ainsi s'est développée la formation continue, et les collectivités ont pris de plus en plus conscience du levier stratégique que constitue la formation, au sens où elle « *permet de concilier les enjeux individuels et collectifs du développement des compétences* ». Dans cette première dimension, le concept d'université interne répond à l'importance stratégique donnée à la formation, et en particulier la formation managériale, et offre une certaine forme de formation continue avec un volet stratégique conséquent. Plus largement, ce champ d'action est le préalable nécessaire à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Concernant l'appréciation du personnel, dont l'objectif est de « *rompre avec les dérives égalitaires de la notation* »⁷⁵, notamment au travers de la différenciation, dont le principe est d'après Charles-Henri Besseyre des Horts de « *fonder des pratiques de GRH sur l'équité plus que sur l'égalité* », on peut citer le décret du 20 avril 2002 qui « *formalise l'importance des entretiens d'évaluation et relativise la notation elle-même* »⁷⁶. Ce texte répond à un besoin d'encadrer plus strictement le processus d'évaluation du personnel tout en limitant les excès engendré par le mécanisme de la notation, qui a parfois été le spectacle de surprises comme des notes supérieures à 20/20 et qui consacre l'égalitarisme dénoncé par Crozet et Desmarais comme contre-

⁷⁴ Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, p 31.

⁷⁵ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, p 60.

⁷⁶ Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, p 31.

productif⁷⁷. Là encore en créant un espace de dialogue et un échange de pratiques au service de la recherche de la performance, et en allant donc dans le sens de l'atteinte des objectifs fixés, l'université interne semble pouvoir apporter un soutien en amont à l'appréciation avec le renforcement du dialogue et de la culture de l'évaluation. L'appréciation est supposée être un jugement impartial reposant sur des critères objectifs, permettant de « *faire reposer les politiques de rémunération et la gestion des carrières sur des bases justes* »⁷⁸. Annie Bartoli évoque toutefois des critiques à l'encontre de la réforme de l'évaluation, qui mettent l'accent sur le renforcement de la bureaucratisation et qui préconisent de supprimer la notation tout en renforçant le poids et les conditions de l'entretien annuel d'évaluation.

Concernant la rémunération, qui reste un sujet délicat en raison du manque de marge de manœuvre au niveau local, l'enjeu est de refléter au maximum dans la rémunération les responsabilités exercées et les résultats obtenus par les fonctionnaires territoriaux. La tendance s'oriente donc vers une individualisation des systèmes indemnitaires et un renforcement des parts variables liées à la performance.

Enfin le champ d'action lié au recrutement tend à faciliter l'accès à la fonction publique territoriale en allégeant les contenus des concours et en renforçant la valorisation de l'expérience professionnelle. L'objectif est de mieux faire correspondre les profils recrutés avec les compétences requises pour les postes, ce qui est sensible par le fait que ça porte atteinte dans une certaine mesure au principe d'objectivité et à l'égalité des chances devant l'accès à la fonction publique territoriale, d'autant que le concours constitue par ailleurs une perspective d'évolution pour les agents et en ce sens un levier de motivation⁷⁹, d'où l'importance de son adaptation régulière. On peut citer la réforme très récente du concours d'attaché territorial, qui met davantage en jeu la motivation et l'expérience personnelle et professionnelle du candidat. Gilles Jeannot nuance néanmoins ces évolutions, car les réformes engagées dans ce sens, nombreuses,

⁷⁷ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, p 61.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Entretien avec Marie-Christine Huvet, le 31/07/09.

« ne suffisent pas à sortir d'une gestion bureaucratique des parcours professionnels »⁸⁰.

Néanmoins, le lien entre l'évolution de la GRH dans le secteur public, et en particulier dans les collectivités, et la modernisation de l'Etat, et plus largement de l'action publique, est indéniable, comme en témoignent les mouvements qui s'opèrent actuellement. Le défi majeur semble être de faire de la GRH un levier pour le pilotage du changement des organisations publiques, et donc d'assumer pleinement d'en faire un pilier des réformes en cours. L'inverse serait de sous estimer le potentiel de la fonction ressources humaines et de la considérer uniquement comme une variable d'ajustement⁸¹. Dès lors, il convient de définir de nouveaux outils pour accompagner l'évolution de la GRH publique et en faire un partenaire stratégique au sein des collectivités. Le concept d'université d'entreprise, qu'on pourra appeler « université interne » dans le cas d'une collectivité territoriale, apparaît comme un outil efficace, car il apporte des réponses à certains des enjeux majeurs qui semblent se dresser sur le chemin des collectivités, suite à la décentralisation et dans le contexte de la réforme de l'Etat. De par ses objectifs et ses méthodes, l'université interne semble être en mesure d'apporter des éléments dans le sens du développement d'une culture de gestion « managériale », avec la fixation d'objectifs, et une évaluation de la performance.

3) Un contexte marqué par des enjeux forts et le besoin de nouveaux outils

Ces différentes tendances sont révélatrices d'une réelle volonté de faire évoluer la GRH dans le secteur public. Cependant, elles font également état d'une inadéquation actuellement entre ce qu'est la GRH dans les collectivités territoriales, et la façon dont elle pourrait être utilisée comme un levier stratégique répondant aux enjeux d'aujourd'hui, liés notamment à la décentralisation.

⁸⁰ Gilles Jeannot, « *Le renouvellement de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°346, p 69.

⁸¹ Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, p 37.

En effet, l'acte II de la décentralisation a entraîné le transfert d'environ 130 000 agents de la fonction publique d'Etat vers la fonction publique territoriale⁸², ce qui suppose un défi important à relever pour en matière de GRH. Mais d'autres enjeux sont notables et imposent un renouvellement de la GRH dans la fonction publique territoriale. Ainsi, le défi démographique apparaît comme un enjeu incontournable (si ce n'est le défi majeur) avec les départs massifs à la retraite d'un grand nombre de fonctionnaires territoriaux, et en particulier de cadres, ce qui pose la question d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, que peut par exemple favoriser une structure telle qu'une université d'entreprise. D'après Dellia Edouard, responsable formation de la Ville de Nantes, 20% des cadres devraient partir à la retraite entre 2009 et 2012⁸³. La problématique classique de la fuite des savoir faire est évidemment pertinente, d'autant qu'une partie de ces cadres ne seront pas renouvelés. Il est donc important de bien préparer cette transition démographique afin de minimiser la perte de savoir-faire. Néanmoins, ce défi démographique apparaît comme une réelle opportunité de changement avec un renouvellement des personnes qui aura pour corollaire une évolution plus ou moins importante dans le rôle et les méthodes des cadres. La perspective d'un départ en retraite massif accentue les opportunités de changement et de développement de nouvelles compétences managériales, ou de nouveaux outils d'encadrement. La nouvelle génération qui prendra le relais sera par exemple sans aucun doute plus familiarisée avec certains outils (notamment informatiques) et mieux formée sur certaines problématiques, et à l'inverse moins compétente sur d'autres, mais il est important de ne pas voir cet enjeu considérable comme purement négatif et uniquement sous l'aspect de la contrainte, car il est également l'occasion de dégager de nouveaux leviers.

On peut également citer le développement de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication qui produisent le double effet de transformer les méthodes de travail internes, et les rapports externes entre les agents et les usagers. L'« *administration électronique* »⁸⁴ pose la question de l'adaptation des compétences à ces nouvelles méthodes de travail, ce qui est un autre enjeu important en matière

⁸² Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, p 32.

⁸³ Entretien avec Dellia Edouard, le 28/07/09.

⁸⁴ Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, p 33.

d'organisation, de formation et de gestion des ressources humaines. Une structure « apprenante » de type université interne destinée à échanger des pratiques et à développer certains savoir-faire pourrait être une nouvelle fois une réponse à ce type de problématique.

Enfin, on peut citer l'impact de la réforme de l'Etat, et en particulier de la LOLF, qui suppose le transfert des actes de gestion et des responsabilités vers les opérationnels. La responsabilisation et la culture du résultat sous entendue par cette réforme met en avant la nécessité de développer une véritable GRH conçue comme un levier stratégique, et non comme un frein, puisqu'elle suppose de « *conférer aux managers plus d'autonomie et plus de responsabilités* »⁸⁵. Annie Bartoli soulève notamment la question de la cohérence entre une culture du résultat d'un côté, et un déficit de moyens en terme de motivation à disposition des managers, qui ne peuvent se servir du levier que constitue le salaire de l'autre.

D'après Bruno Partaix, Directeur des Ressources Humaines de la région Ile-de-France, d'autres enjeux sont notables comme la logique de concurrence entre les collectivités, de plus en plus prégnante, la question du bien-être (ou du mal-être) au travail, qui n'est désormais plus un tabou et qui amène à réfléchir à de nouvelles problématiques liées aux conditions de travail, ou encore l'exigence de plus en plus grande de la GRH liée à la logique d'individualisation progressive des services publics. La responsabilité, qui portait auparavant sur la procédure, porte désormais davantage sur les agents ce qui constitue une vraie évolution du processus de gestion. D'après lui, « *la logique client impose une réponse à l'usager avant tout et beaucoup d'agents n'ont pas encore complètement intégrés ce changement* »⁸⁶.

Ce sentiment est partagé par Paul Crozet et Céline Desmarais qui notent que le management public aujourd'hui, dans le contexte de décentralisation, doit adapter son offre de service public aux attentes des usagers en adoptant de nouveaux outils de GRH devant être « *le véhicule de la modernisation, et notamment d'une philosophie*

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Entretien avec Bruno Partaix, le 06/08/09.

managériale qui prône la participation, la flexibilité, la réactivité, la responsabilisation, la contractualisation... »⁸⁷.

Il apparaît néanmoins que la GRH publique souffre davantage de la pratique et de la culture issues des textes, que des textes eux-mêmes. Face à ces enjeux, Annie Bartoli met en avant le besoins de clarifier les rôles en accentuant la professionnalisation des « *fonctionnels* » (services RH), en développant les marges de manœuvre des « *opérationnels* » (encadrement hiérarchique), en délimitant et en précisant les rôles de chacun⁸⁸. Un des écueils rencontrés par les responsables de ressources humaines est le manque de légitimité en ce qui concerne la dimension managériale de leur fonction. Ce manque de légitimité peut s'expliquer plus largement par un manque de reconnaissance de la fonction ressources humaines, comme le souligne le rapport de Serge Vallemont remis en 1999 au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation⁸⁹.

Finalement, la fonction n'est pas suffisamment reconnue dans la fonction publique, car le personnel d'encadrement est avant tout considéré comme un exécutant des règles, garant de l'adéquation entre le règlement et le travail, et non comme un manager ou un gestionnaire de ressources humaines⁹⁰. Par ailleurs, dans un contexte de réformes de grande ampleur, il conviendrait d'afficher une volonté de réforme de la GRH publique. Autrement dit, ne pas hésiter à affirmer clairement une volonté d'évolution et y mettre des moyens conséquents. A ce sujet, différentes tendances peuvent être soulignées.

Le développement d'emplois non titulaires au sein de la fonction publique territoriale est un recours de plus en plus utilisé. Cette tendance peut être considérée comme un nouvel outil qui souligne un affaiblissement de la rigidité souvent critiquée au sein de la fonction publique. Le corollaire de ce développement, dû à la recherche de

⁸⁷ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004.

⁸⁸ Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, p 34.

⁸⁹ Serge Vallemont, « *Gestion des ressources humaines dans l'Administration* », Rapport remis au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la décentralisation, La Documentation française, Paris, 1999.

⁹⁰ Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, p 34.

davantage de souplesse et de flexibilité, est la montée de la précarité puisque parmi ces personnels, certains occupent des emplois qui peuvent prendre fin à tout moment, tout comme dans le secteur privé, à l'inverse du principe même de la fonction publique. On dénombre de plus en plus d'emplois contractuels, dont le but est à l'origine de recruter un expert sur une fonction particulière. Le développement des contractuels dans la fonction publique territoriale est une conséquence de la réforme de l'Etat et du développement de ce type d'emploi dans la fonction publique d'Etat. On peut citer la « Loi sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique »⁹¹, adoptée le 23 juillet 2009, qui propose même de recourir à l'intérim. Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, adressé par Jean-Luc Silicani en avril 2008 au ministre du Budget, des Comptes publics, et de la Fonction publique, préconise « *d'introduire des contrats de droit privé dans la fonction publique pour les fonctions non régaliennes* »⁹². Ces textes révèlent l'inclinaison à plus de flexibilité dans la fonction publique, dans la logique de la réforme de l'Etat. Et on retrouve bien cette tendance dans la fonction publique territoriale avec le développement des emplois contractuels. Néanmoins, ces « contractuels de la fonction publique » qui prennent parfois des postes à responsabilité, ne sont généralement pas issus de la fonction publique et pas forcément familiarisé avec la culture qui s'y rattache. Une fois encore, le concept d'université d'entreprise trouve du sens dans la perspective d'une meilleure intégration de cette catégorie d'agent le cas échéant.

Si le concept d'université interne apparaît comme un nouvel outil intéressant dans la fonction publique territoriale, on peut cependant citer plusieurs expériences déjà menées dans certaines collectivités et qui ressemblent par bien des aspects au concept d'université d'entreprise, adapté dans le secteur public. C'est le cas de l'Ecole des cadres de la Ville de Lyon, sorte d'école du management à destination de l'encadrement dans le but de développer leurs compétences managériales, le management par projet et le travail en réseau. Les objectifs de chaque session de cet outil, qui en est à sa 9^{ème} promotion, sont d'échanger un certain nombre de pratiques et de valeurs, et contribuer au partage d'une culture commune et au développement de la performance de l'organisation. D'après Elizabeth Gauthier, consultante-formatrice qui

⁹¹ Direction générale de l'administration et de la fonction publique, www.fonction-publique.gouv.fr

⁹² Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique, « *Faire de a fonction publique des atouts pour la France* », ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, avril 2008.

intervient depuis la création en 2000, ces objectifs se justifient par un sentiment d'appartenance fort à destination d'une direction en particulier et une culture métier importante en collectivité⁹³. Ce type de structure, au-delà de développer les compétences managériales des cadres, est l'opportunité de développer une culture et un sentiment d'appartenance transversal.

On peut également citer « le cycle de management territorial de la Ville de Nantes » qui forme les cadres au management depuis 2001 et dont le but est de faire passer les cadres de techniciens à managers. Dellia Edouard, responsable formation de la Ville de Nantes et partie prenante de ce projet, rappelle que les cadres de la fonction publique territoriale doivent aujourd'hui s'inscrire dans une vision de plus en plus transversale et multipartenaires de la ville⁹⁴. L'objectif était donc de construire une culture interne du management, favoriser un réseau interne et travailler sur la mobilité des cadres (qui ne soient plus perçus uniquement comme des experts techniques).

Ces deux expériences sont révélatrices de la recherche de nouveaux outils pour répondre aux enjeux actuels des collectivités territoriales, mais également de l'adaptabilité d'éléments-clés du concept d'université d'entreprise, qui par bien des égards répond à certaines des problématiques majeures du secteur public, et notamment l'évolution de la gestion des ressources humaines au regard des défis qu'elle va rapidement devoir relever. Le concept d'université d'entreprise est en effet à la fois un outil de la fonction ressources humaines, et un moyen de la faire évoluer vers un élément clé de la performance de l'organisation.

⁹³ Entretien avec Elizabeth Gauthier, le 10/07/09.

⁹⁴ Entretien avec Dellia Edouard, le 28/07/09.

Malgré les différences fortes qui existent entre la gestion des ressources humaines dans le secteur privé et dans le secteur public, de nombreuses similitudes sont à relever. C'est davantage la pratique et la culture qui entourent la fonction RH qui diffère, que la réglementation imposée par les textes. Bien que lente, l'émergence de la GRH publique comme un partenaire stratégique et son évolution progressive laissent penser qu'une réelle transformation de la fonction RH est en route. La recherche de nouveaux outils, qui est symbolisée par les tentatives des collectivités d'innover en matière de GRH, va justement dans le sens de donner à la GRH publique un caractère plus stratégique. Dans une logique de performance issue du secteur privé, l'adaptation d'outils provenant du secteur privé n'est plus une idée farfelue mais une quasi nécessité. A cet égard, le concept d'université interne semble être tout à fait intéressant, et s'inscrire dans la logique d'évolution de la GRH publique.

Partie II

L'université d'entreprise, un outil adaptable dans les collectivités territoriales : enjeux et modalités

Cette partie sera l'occasion d'étudier dans un premier temps le lien entre université d'entreprise et formation, et en quoi celle-ci est un élément partie prenante du concept d'université interne, ce qui amène à se poser certaines questions dans le secteur public au regard du positionnement du Centre National de la Fonction Publique territoriale qui s'occupe de la formation des fonctionnaires territoriaux. Dans un deuxième temps, on observera dans quelle mesure l'université interne pourrait être un accompagnateur de la modernisation de l'action publique. Enfin, de manière prospective, on réfléchira à la manière dont cet outil pourrait fonctionner dans le secteur public local, notamment au regard de limites qu'on ne peut négliger.

A) L'enjeu de la formation

La formation est un élément clé du concept d'université d'entreprise. Souvent considérée comme un centre de formation interne, ce qui est erroné, une université d'entreprise est néanmoins très liée avec le ou les dispositifs de formation qui peuvent exister dans l'entreprise. Elle joue un rôle tout particulier en ce qui concerne la formation au management, clé de voute du développement des performances managériales.

On étudiera dans cette partie en quoi la formation est un élément étroitement lié au concept d'université d'entreprise, notamment en ce qui concerne les développement des compétences managériales, et par conséquent les adaptations nécessaires pour imaginer une université interne à une collectivité publique, et notamment le positionnement du CNFPT devant ce type de structure.

1) La formation au sein d'une université d'entreprise comme facteur de performance

Au sein de l'outil de management qu'est l'université d'entreprise, la formation est une sorte d'outil interne. Néanmoins, l'université d'entreprise n'a pas vocation à se substituer au service formation classique d'une entreprise. Encore une fois, il n'existe pas de modèles prédéfinis et la confusion est souvent faite, notamment en raison de certains types d'universités internes qui s'occupent de l'ensemble de la formation.

Bruno Dufour distingue très clairement le concept d'université d'entreprise d'un centre de formation interne, qui peuvent en apparence se ressembler, mais qui au final n'ont pas du tout les mêmes objectifs ni le même fonctionnement. L'université d'entreprise, de par sa dimension stratégique et son volet développement des compétences, ne poursuit pas les mêmes finalités qu'un centre de formation interne dont l'objectif est purement et simplement l'adaptation des compétences d'un collaborateur à sa mission. L'université d'entreprise tient compte de développement

professionnel et personnel, et se positionne comme un outil transversal et un lieu stratégique, véritable espace d'éducation et d'économie appliquées. La fonction formation s'attachera aux principes basiques en matière de management (recrutement, évaluation, travail en équipe...), mais ne se concentrera pas sur le développement du management, contrairement à une université d'entreprise⁹⁵. D'après Annick Renaud-Coulon, la confusion entre une université d'entreprise en tant que tel qui est une structure éducative liée à une entreprise, c'est-à-dire à une entité juridique distincte, et « *un centre de formation sans dimension corporate* » est très fréquente. Néanmoins, le centre de formation interne peut être un préalable à l'université d'entreprise dans une configuration plus aboutie. On peut citer l'exemple de la Lufthansa School of business qui est passée par trois phases : une première présentant un dispositif de formation traditionnel, une seconde où elle est devenue un partenaire stratégique, et enfin une troisième où elle est passée au rang d'initiateur et d'innovateur stratégique⁹⁶. Au final, « *l'université d'entreprise aligne et coordonne la formation destinée à tous les employés dans le but d'atteindre les objectifs de l'entreprise* »⁹⁷.

D'après Bernard Martory et Daniel Crozet, « *la formation est à la base de la plupart des améliorations de performance* » en influant sur la qualité du travail, en contribuant favorablement à la qualité des inputs, en « *améliorant la technicité des agents* », c'est-à-dire en favorisant l'intégration du progrès technique dans l'entreprise, et enfin en renforçant « *la coordination des tâches et en élevant le niveau des connaissances que les agents ont de leur environnement* »⁹⁸. Il s'agit d'un investissement immatériel, ayant un impact fort sur la performance et qui se mesure au travers de deux types d'indicateurs. D'une part des « *indicateurs directs* » (augmentation de la production, impact visible sur le chiffre d'affaires...), et d'autre part des « *indicateurs indirects* » (amélioration des conditions de travail, satisfaction accrue des clients de l'entreprise, baisse des dysfonctionnements...). C'est donc naturel que l'université d'entreprise utilise la formation pour assurer son rôle stratégique dans la logique de maximisation de la performance. D'autant que la formation est un facteur évident de développement des compétences, notamment grâce à la formation continue.

⁹⁵ Entretien avec Bruno Dufour, le 09/07/09.

⁹⁶ « *L'expansion des universités d'entreprises* », www.les-cercles.fr/entreprise/ressources-humaines.

⁹⁷ Bruno Dufour, *Les meilleures pratiques de développement des dirigeants*, Editions Organisation, Paris, 2006, p 115.

⁹⁸ Bernard Martory, Daniel Crozet, *Gestion des ressources humaines, pilotage social et performances*, Dunod, 2002, p 89.

Toujours d'après Martory et Crozet, « *la gestion des carrières ou développement du potentiel humain de l'entreprise vise à atteindre le meilleur équilibre possible entre les besoins en hommes des structures, les attentes à l'égard du travail et les potentielles aspirations des personnels* »⁹⁹. L'apport de l'université d'entreprise est peut être d'être davantage un lieu d'éducation que de formation, ce qui en cela peut rejoindre les hypothèses d'Annick Renaud-Coulon sur les « universités de ville ou territoire » où l'accent serait mis sur l'éducation vis-à-vis des problématiques liées à un territoire donné.

L'université d'entreprise doit donc avoir une politique est des objectifs en coordination avec ceux du service formation d'une entreprise, si celui-ci reste distinct de l'université. En effet, certaines entreprises peuvent insérer le dispositif de formation dans l'université d'entreprise, qui n'est donc pas réduite à un centre de formation interne, mais qui en est aussi un. Cette coordination université/service formation est nécessaire pour ne négliger aucun aspect, c'est-à-dire ni la dimension développement du management et développement personnel des collaborateurs de l'université, ni la dimension formation initiale et adaptation des compétences d'un service formation. C'est ce que souligne notamment Sylvia Gesnel, Directrice de l'université Elixor, qui est également responsable de toute la formation au sein du groupe, ce qui est selon elle un « *gage de cohérence et d'efficacité* » de la fonction formation au sein de l'entreprise¹⁰⁰. Finalement, l'université apparaît comme une réelle opportunité pour dépasser les limites des politiques de formation traditionnelles, sans pour autant se substituer à elles. Par ailleurs, elle est un moyen de lier étroitement la politique de formation et la stratégie générale de l'entreprise, nécessité pour la survie de celle-ci, car elle est une conception adaptable et souple de la formation en entreprise. De plus, l'idée d'intégration se démarque et renforce l'apport de la formation dans le cadre d'une université d'entreprise, comme le résume Nadine Lemaître, présidente de la Suez University en rappelant que « *la formation acquiert une dimension supplémentaire en devenant un ferment de l'intégration, un instrument au service d'une culture d'entreprise forte et dynamisante* ». L'idée est d'intégrer en interne les collaborateurs par le développement de valeurs partagées destinées à construire une culture commune,

⁹⁹ Bernard Martory, Daniel Crozet, *Gestion des ressources humaines, pilotage social et performances*, Dunod, 2002, p 70-71.

¹⁰⁰ Interview de Sylvia Gesnel, « *De la réflexion à la pratique* », Caraxo-Conseils.

ce qui est favorisé par des programmes de formation adaptés, et un cadre privilégié offert par l'université.

Fondées sur des principes de partage de la connaissance et d'ouverture vers l'extérieur, les universités d'entreprise ont recours à des animateurs et formateurs extérieurs et développent des partenariats avec différents acteurs extérieurs comme des écoles de commerce, des cabinets de conseil ou des universitaires. C'est un moyen de s'enrichir, mais également d'envoyer des messages et d'asseoir la légitimité et la crédibilité d'une université interne. On peut citer par exemple l'université du service de la SNCF qui a développé un programme avec l'Ecole de Management de Grenoble à destination de certains de ses jeunes cadres, ou encore le partenariat entre l'université d'Areva et un master 2 à l'université Panthéon-Sorbonne¹⁰¹. Ce type de partenariat est, au-delà du message de sérieux diffusé en interne et de la satisfaction des collaborateurs qui peuvent en bénéficier, un message envoyé à l'extérieur destiné à renforcer la réputation de l'entreprise. L'université interne devient dans ce cas un outil de communication et une sorte de vitrine sur l'extérieur. On peut également citer dans cette logique le choix de certaines universités d'entreprise de former leurs clients, voire leurs fournisseurs, comme c'est le cas pour l'université Logica, qui voit ainsi un moyen de faciliter les échanges et de renforcer l'image de l'entreprise « *en montrant à l'extérieur que l'université est un bel investissement* »¹⁰².

La formation est d'ailleurs privilégiée en période de crise économique puisque 39% des entreprises se disent en 2009 impactées par la crise et profitent de cette période pour former leurs salariés et préparer la reprise¹⁰³. Les salariés se montrent particulièrement soucieux de leur avenir et envisagent la reconversion professionnelle pour surmonter les difficultés actuelles, ce qui laisse présager des chiffres importants concernant la formation professionnelle pour 2009. D'autres études révèlent que la crise économique accélère les changements de priorités et d'organisation des directions des ressources humaines, qui cherchent à mettre en place de nouveaux outils, capables de renforcer le rôle stratégique de la fonction RH à la performance de l'entreprise dans

¹⁰¹ Anne Valérie, « *La vogue des universités d'entreprise* », www.blogintree.com.

¹⁰² Raphaëlle Dhennequin, Directrice de l'Université Logica France, citée par Anne Valérie, « *La vogue des universités d'entreprise* », www.blogintree.com.

¹⁰³ Enquête « *le comportement Emploi Formation des entreprise face à la crise* », Ocpalia, février 2009.

cette période difficile¹⁰⁴. D'après Leonardo Sforza, la crise actuelle oblige les DRH à trouver « *un juste équilibre entre les mesures de court terme dictées par la contraction des marchés et les impératifs stratégiques à plus long terme de bonne gestion du capital humain* ». Ces « *mesures à court terme* » peuvent se traduire par des efforts particuliers sur la formation continue, tandis que ces « *impératifs stratégiques* » supposent l'application de nouveaux outils, comme l'université d'entreprise qui semble être une réponse possible aux problématiques imposées subitement par la crise. En inscrivant son action d'enseignement directement sur le terrain, l'université interne est une opportunité en période de crise de repenser la formation, notamment grâce à ses multiples partenariats. On peut citer l'exemple d'Altran, pour qui la crise a été l'occasion de repenser la stratégie d'entreprise en optimisant la diffusion des savoirs en interne et le dispositif de formation, et en développant les périodes de professionnalisation¹⁰⁵.

2) Le développement des compétences managériales

En plus de redonner de la clarté à la stratégie d'entreprise, l'université d'entreprise doit fidéliser les meilleurs potentiels. A ce sujet, la formation au management est un élément important et le développement des compétences managériales un objectif clé du dispositif d'université interne. En effet, le développement des managers est étroitement lié au développement de l'organisation à laquelle ils appartiennent. En ce sens, les universités d'entreprise mettent à disposition des managers un cadre privilégié pour le développement de leurs compétences et leur épanouissement tant personnel que professionnel. D'ailleurs, de nombreuses universités d'entreprise sont destinées uniquement aux cadres, ce qui conduit à un amalgame qui véhicule l'idée qu'une université interne n'est forcément destinée qu'aux cadres, idée qui est erronée. On peut citer l'exemple de l'université Groupama dont la cible ne se limite pas aux seuls cadres de l'entreprise, mais à l'ensemble des collaborateurs du groupe.

¹⁰⁴ Etude du cabinet Hewitt Associates, mars 2009.

¹⁰⁵ Compte-rendu de la conférence du 9/04/09 dans le cadre des Jeudi de l'AFREF.

Néanmoins, le développement de la performance managériale est un domaine de prédilection de l'université d'entreprise. Bruno Dufour rappelle qu'elle est « *un pas décisif en direction d'une culture de management plus sophistiquée* »¹⁰⁶. C'est un moyen de fidéliser durablement les hauts potentiels tout en adaptant leurs profils avec la culture et l'identité propre à l'entreprise. Par ailleurs, c'est la possibilité de mettre en pratique des formations théoriques et d'échanger avec d'autres cadres un certain nombre de pratiques. Par le réseau qu'elle crée et qu'elle encourage, l'université d'entreprise place les managers dans une situation idéale pour leur développement professionnel. D'après Bruno Dufour, c'est le renouvellement et la pérennité des entreprises qui est en jeu dans les problématiques de développement des dirigeants, ce qui renforce la dimension stratégique de l'université d'entreprise qui est donc une action sur le long terme.

D'après Robert Holcman, c'est justement sur ce type de problématique que le secteur public devrait se rapprocher du secteur privé en accentuant la formation au management en particulier pour faire des fonctionnaires techniciens de véritables managers¹⁰⁷. Selon lui, l'absence de marges de manœuvre financières pour les gestionnaires de ressources humaines publics justifie le besoin d'être d'autant mieux formés au management, comme c'est le cas dans le secteur privé. Il souligne « *l'inadéquation du management actuel* » qui fait « *porter sur les épaules des responsables des ressources humaines une responsabilité qui n'est pas la leur* »¹⁰⁸. Dans ce sens, le concept d'université d'entreprise est un moyen évident de développer la formation au management, et surtout de renforcer l'adéquation entre les compétences managériales nécessaires pour conduire certains projets et piloter des équipes, et les enjeux du secteur public local.

Dans le cadre du « cycle de management territorial » de la Ville de Nantes, un module en particulier sur le développement des compétences managériales a été mis en place parmi l'ensemble des modules proposés avec pour objectif d'apprendre aux managers à mieux se connaître en tant que tel et à mieux s'organiser dans leur travail de

¹⁰⁶ Bruno Dufour, *Les meilleures pratiques de développement des dirigeants*, Editions Organisation, Paris, 2006, p 118.

¹⁰⁷ Robert Holcman, « *Secteur public, secteur privé, similarités et différences dans la GRH* », Revue française d'administration publique, n° 123, 2007, p 421.

¹⁰⁸ Ibid.

cadre. Cette sorte d'école du management interne à la Ville de Nantes (en partenariat avec la Ville d'Angers), est à la base une commande du directeur général des services qui souhaitait travailler sur le management et son développement. L'objectif était donc de construire une culture interne du management tout en favorisant un réseau interne, et de travailler sur la mobilité des cadres. Le développement des compétences managériales, et la formation des cadres au management, est donc une problématique tout à fait pertinente dans les collectivités territoriales. D'après Annie Bartoli, « *la formation professionnelle s'est fortement développée en allant dans un sens beaucoup plus stratégique et managérial* »¹⁰⁹, sous la forme notamment de la formation continue. Selon elle, c'est par une action sur la formation que l'on peut concilier les enjeux individuels et collectifs du développement des compétences. Ainsi, on peut penser que c'est par des actions sur la formation et le développement des compétences managériales que la GRH pourra évoluer dans le secteur public.

Si le concept d'université d'entreprise semble pouvoir dynamiser le processus de formation, et en particulier de formation au management, dans les collectivités, il est par conséquent intéressant de s'interroger sur le positionnement du Centre National de la Fonction publique territoriale par rapport au concept d'université d'entreprise, et la manière dont les deux pourraient fonctionner l'un à côté de l'autre.

3) Le positionnement du CNFPT par rapport au concept d'université interne dans les collectivités territoriales

Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) existe en tant que tel depuis 1987, bien qu'il ait auparavant existé sous d'autres appellations et d'autres formes. Mais c'est par la loi du 12 juillet 1984 qui instaure une obligation de formation, la mutualisation des moyens et le paritarisme des instances de gestion que le CNFPT peut réellement prendre son sens. L'objectif était de donner aux collectivités territoriales un organisme dédié à la formation de leurs agents, suite aux lois de décentralisation, la formation étant considérée comme « *un gage de qualité de la*

¹⁰⁹ Annie Bartoli, « *Les nouvelles perspectives de GRH dans la fonction publique* », les cahiers français, n° 333, p 36.

décentralisation »¹¹⁰. Cette loi permet aux collectivités de s'affranchir d'une certaine manière de la tutelle de l'Etat en ayant à disposition un organisme qui leur soit propre. D'après une synthèse de la Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire « *la formation est la clé de voute de la modernisation et de l'adaptation des collectivités territoriales au renouveau des services publics* »¹¹¹, ce qui souligne l'enjeu d'une formation dynamique, pragmatique et efficace.

Le CNFPT est un établissement national unique qui fonctionne par délégation régionale. Néanmoins, les délégations n'ont ni l'autorité financière ni l'autorité juridique. Le CNFPT est financé par les collectivités elles-mêmes qui doivent obligatoirement verser 1% de leur masse salariale, ce qui représente de grosses contributions pour les grandes collectivités, et au total un budget de plus de 315 millions d'euros¹¹². Au final, les délégations sont une sorte de centrale de redistribution sur le territoire qu'elles couvrent. Selon Gérard Cornu, Directeur de la délégation Haute-Normandie du CNFPT, « *la cotisation du 1% est un investissement* »¹¹³ puisque toutes les collectivités se doivent de cotiser en échange d'avoir à disposition un service de formation qui leur est dévoué, selon le principe de mutualisation. Le CNFPT intervient au travers de trois types de formation que sont la préparation au concours (qui représente environ 25% de l'activité d'une délégation), la formation statutaire avec le principe de formation tout au long de la vie professionnelle (qui a remplacé la formation initiale) et la formation continue des agents, et enfin les formations « intras » qui sont des formations sur mesure au sein des collectivités.

D'après Marie-Christine Huvet, Directrice régionale du CNFPT Première couronne, ces formations « intras » sont organisées en interne dans les collectivités, à leur demande, sur les contenus qu'elles souhaitent et constituent environ 50% des activités de sa délégation. Les modalités (choix des programmes, des intervenants) sont discutées et décidées de façon commune entre le CNFPT et la collectivité concernée, et

¹¹⁰ Martine Doriac, « *Formation : l'histoire d'une émancipation* », La gazette des communes, 6 juillet 2009.

¹¹¹ « *La fonction publique territoriale acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local* », synthèse présentée le 12 décembre 2000 par Michel Rognard, rapporteur au nom de la Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, présidé par Hubert-Marie Ghigonis.

¹¹² Martine Doriac, « *Formation : l'histoire d'une émancipation* », La gazette des communes, 6 juillet 2009.

¹¹³ Ibid.

ces interventions peuvent durer plusieurs années. Toutes les collectivités ne sont néanmoins pas intéressées, et toutes ne profitent pas de ce service. On peut penser selon Marie-Christine Huvet que les petites collectivités n'en ont pas forcément besoin, ou que certaines préfèrent faire appel à un prestataire privé pour différentes raisons (faire passer un message particulier aux agents, donner une orientation politique à la formation...) ¹¹⁴.

Ce volet est particulièrement intéressant dans la perspective d'un positionnement du concept d'université interne dans une collectivité car il peut répondre à certaines problématiques auxquelles pourrait également répondre une université interne. En effet, ces formations « intras » peuvent avoir vocation à accompagner certains projets ou se résumer à un ou deux modules dans un programme plus large géré en interne. L'avantage de cette formule est d'être totalement flexible et libre de contraintes réglementaires puisqu'elle ne se situe plus dans l'accomplissement de la mission obligatoire du CNFPT, mais dans une mission de soutien aux collectivités, qui en ont droit de par leur cotisation 1%, et peuvent ou non y avoir recours. Par ailleurs, ce volet facilite l'accès à la formation car l'agent n'a pas à se déplacer et il peut être l'occasion d'échanges et de rencontres entre collègues. Des modules peuvent aussi être organisés au cas par cas.

Il est évident que cette activité du CNFPT rejoint ce qu'une université interne pourrait apporter à une collectivité. De par la dimension « sur mesure » du service proposé, on peut très bien imaginer un travail sur les valeurs communes, sur la culture et l'identité commune à une collectivité, ce que confirme Marie-Christine Huvet. L'apport de l'université interne serait donc davantage sur la capacité à mobiliser en interne les ressources de la collectivité. Cependant, le CNFPT pourrait être un partenaire privilégié en étant contributeur du renouvellement des programmes et de la création des modules. Ainsi, le CNFPT pourrait être un intervenant de qualité. Selon Annick Renaud-Coulon, « *les institutions chargées de la formation des fonctionnaires ont tout à gagner de l'instauration de dispositifs éducatifs transversaux fondés sur l'apprentissage par l'action* » ¹¹⁵.

¹¹⁴ Entretien avec Marie-Christine Huvet, le 30/07/09.

¹¹⁵ Annick Renaud-Coulon, *Universités d'entreprise, vers une mondialisation de l'intelligence*, Editions Village mondial, Paris, 2002, p 181.

Par ailleurs, Marie-Christine Huvet souligne les difficultés du CNFPT, pas toujours armé face aux problématiques qu'il doit affronter. Ainsi, elle déplore le manque d'effectif global devant la demande puisque seulement 2 300 agents interviennent pour former environ 150 000 fonctionnaires territoriaux, ce qui correspond à 120 agents pour le CNFPT première couronne, et un taux de refus de 16%¹¹⁶. Autrement dit, le CNFPT ne peut pas répondre à tout et doit assurer ses missions obligatoires, qui ont été rappelées dans la loi de 2008 qui a « *recentré l'activité du CNFPT sur sa mission formation* »¹¹⁷. Comparé aux réformes de la formation professionnelle dans le secteur privé, et les problématiques rencontrées dans la fonction publique d'Etat, Marie-Christine Huvet souligne qu'au final la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale s'en sort bien et que le CNFPT, dont l'image au sein de certaines collectivités est parfois négative, est plutôt un outil efficace. Selon elle, les solutions alternatives qui existent (le recours à des prestataires privés par exemple) permettent aux collectivités de conserver une marge de liberté et encouragent le CNFPT à se renouveler pour rester compétitif et ne pas être trop bureaucratique. Il y a donc « *un bon équilibre entre le principe de libre administration des collectivités et celui de fonction publique unique avec des lieux de rassemblements et des points de repères* » comme l'est par exemple le CNFPT. L'idée que la mutualisation « *a apporté un socle commun* » qui a permis aux agents de découvrir « *la richesse d'autres structures* » encourageant ainsi leur mobilité¹¹⁸, défendue par Sylvie Guillet, Directrice de l'Enact de Dunkerque, renforce les propos de Marie-Christine Huvet.

Le concept d'université interne est donc non seulement compatible avec l'action du CNFPT, mais il est en plus complémentaire, car il apporte une réponse à l'insuffisance de moyens qui affecte le CNFPT devant la demande très importante des collectivités. On peut dès lors imaginer la constitution d'universités interne, avec l'aide ou non du CNFPT, et l'intervention régulière ou non de ce dernier pour alimenter et pourquoi pas renouveler les contenus des programmes véhiculés au sein de l'université.

¹¹⁶ Entretien avec Marie-Christine Huvet, le 30/07/09.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Martine Doriac, « *Formation : l'histoire d'une émancipation* », La gazette des communes, 6 juillet 2009.

Ainsi, le CNFPT apparaît dans sa dimension formation « intra » comme un prestataire et un partenaire privilégié pour une collectivité qui serait dotée d'une université interne.

De surcroît, le CNFPT prend parfois un rôle d'intermédiaire entre un prestataire privé et une collectivité, si ses ressources ne lui permettent pas de répondre à la demande de la collectivité. Dans ce cas, le CNFPT se charge de trouver le prestataire et peut ou non définir avec lui le contenu de la formation. Cela a par exemple été le cas pour le plan de formation au management de la région Ile-de-France, piloté par un prestataire extérieur privé sous l'impulsion du CNFPT qui a servi d'intermédiaire entre l'offre et la demande¹¹⁹. Dans le cadre d'une université interne, ce rôle d'intermédiaire serait d'autant plus important que les collectivités pourraient avoir besoin de prestataires extérieurs pour dynamiser ou renouveler leur université interne. En ce sens, le CNFPT serait particulièrement utile pour aider la collectivité et le cas échéant lui trouver un prestataire privé pour l'accompagner.

¹¹⁹ Entretien avec Bruno Partaix, le 06/08/09.

Si la distinction doit être très claire entre un centre de formation interne et une université d'entreprise, ces deux éléments restent néanmoins très liés et la formation est un moyen parmi d'autres utilisé par l'université d'entreprise pour atteindre ses objectifs. Le développement des compétences managériales par la formation au management est d'ailleurs un élément essentiel de ce type de dispositif. Dans cette logique, rien ne s'oppose à la pertinence d'une telle structure dans une collectivité, d'autant que l'évolution du CNFPT, dont la mission se recentre sur le volet formation, pourrait permettre à l'université interne de se positionner à côté en insistant sur le volet développement des compétences par exemple. Plus qu'un prestataire de l'université, le CNFPT pourrait être un partenaire, soit directement dans la construction ou l'accompagnement de l'université interne, soit indirectement en se positionnant comme un intermédiaire efficace entre la collectivité et un prestataire extérieur.

B) Le concept d'université interne comme accompagnateur de la modernisation de l'action publique

Si le concept d'université d'entreprise semble tout à fait pertinent d'une part, et tout à fait adaptable d'autre part, au regard des problématiques et des enjeux à la fois soulevés par les universités d'entreprise en général, et ceux rencontrés par les collectivités territoriales, il convient de s'interroger sur la manière dont ce concept pourrait s'appliquer, et sur les objectifs particuliers qu'il devrait poursuivre. Deux éléments semblent particulièrement pertinents : d'une part la dimension de conduite et d'accompagnement du changement, et d'autre part la dimension de développement d'une culture commune à une collectivité en particulier. Une troisième dimension impliquant le rapprochement des collectivités et de leurs administrés semble également intéressante.

1) Faciliter le changement dans les collectivités territoriales

Pour Annick Renaud-Coulon, une université interne à une collectivité permettrait « *de faciliter l'appropriation des changements à opérer par les acteurs eux-mêmes et d'agir sur les services publics pour les faire évoluer vers plus de modernité et plus de transversalité* »¹²⁰. Avant d'être un facteur de conduite du changement, le concept d'université interne à une collectivité serait donc un moyen de faire adhérer les agents à un changement quelconque, les aider à s'approprier tel ou tel méthode ou nouvel outil et leur faire comprendre les réformes en cours. De surcroît, il est un moyen « *de remise en cause des dispositifs anciens* »¹²¹, et de réfléchir à leur renouvellement.

En effet, en période de réforme de l'Etat et de modernisation de l'action publique, il semble plus que nécessaire de préparer les changements actuels et futurs qui vont bouleverser les méthodes de travail des agents territoriaux. D'après Elisabeth

¹²⁰ Annick Renaud-Coulon, *Universités d'entreprise, vers une mondialisation de l'intelligence*, Editions Village mondial, 2002, p 181.

¹²¹ Entretien avec Annick Renaud-Coulon, le 18/08/09.

Viola, il est indispensable de mettre en place des outils de type université interne afin d'intégrer la RGPP¹²². Selon elle, il faut absolument dans ce contexte de réforme donner la parole aux fonctionnaires, et en particulier aux fonctionnaires territoriaux, afin qu'ils s'expriment, qu'ils parlent de leurs peurs, de leurs attentes, de leurs critiques, et de leurs satisfactions. Elle rappelle que dans n'importe quelle conduite du changement, il faut tenir compte des réticences et des attentes, et les accepter. D'après Lionel Lévy, « *l'individualisation d'une partie de la rémunération séduit car elle tient compte du mérite de l'agent, mais encore faut-il réussir à convaincre les intéressés eux-mêmes et les syndicats* »¹²³. L'université interne ouvre un formidable espace de dialogue qui permet de préparer dans chaque collectivité la manière d'aborder la réforme de l'action publique et ses modalités concrètes d'action, afin de susciter l'adhésion des fonctionnaires¹²⁴. Elisabeth Viola souligne notamment que comme tout changement de grande ampleur, et en particulier dans le secteur public, certains conservatismes peuvent se dresser et s'opposer à certaines modalités d'application, ce qui justifie la mise en place en amont d'un dialogue. Cela revient selon Lionel Lévy à « *s'appuyer fortement sur la communication interne pour accompagner des changements d'envergure* ». Les agents doivent s'appropriier au maximum tout changement et le plus en amont possible, ce qui encourage à penser que ce type d'outil axé sur la mobilisation serait pertinent, dès lors qu'on considère que « *les politiques de mobilisation sont au cœur des démarches de modernisation* »¹²⁵.

De surcroît, l'université interne peut se charger d'être une structure de veille aux évolutions de l'environnement extérieur, aux difficultés rencontrées dans d'autres organisations. Elle peut être envisagée comme un comparateur au regard de ce qu'il se passe dans d'autres collectivités. En cela, on peut la considérer comme un levier du changement et de maximisation de la performance.

Une fois le changement accepté et mis en œuvre, l'université interne ne doit pas pour autant cesser ses activités, et doit poursuivre son rôle d'accompagnateur. On peut citer l'exemple de la Ville de Nantes qui a depuis plusieurs années déjà développé une

¹²² Entretien avec Elisabeth Viola, le 24/07/09.

¹²³ Lionel Lévy, « *Les collectivités adoptent la culture de la performance* », Stratégies Magazine, n°1432.

¹²⁴ Entretien avec Elisabeth Viola, le 24/07/09.

¹²⁵ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, p 65.

culture du résultat, qui est entretenue par le « cycle de management territorial ». Au-delà, il conviendrait de définir au préalable de nouveaux objectifs, en phase par exemple avec un plan de mandat sur le long terme. On peut également à ce titre citer l'exemple de « l'Ecole des cadres » de la Ville de Lyon qui joue un rôle tout particulier dans le cadre du « Plan Emeraude », anciennement appelé « Projet de l'Administration », chargé de rationaliser les coûts de la collectivité en phase avec les objectifs stratégiques du mandat en cours. « L'Ecole des cadres » est d'après Elizabeth Gauthier un moyen de faire adhérer les cadres à ce grand projet de mandat¹²⁶, et de leur demander leur avis en plus de les former à la façon dont ils vont devoir concilier ces objectifs avec leur mission au quotidien.

Par son caractère transversal et centré sur la performance, l'université d'entreprise est donc un atout idéal pour préparer le terrain avant un changement, désamorcer éventuellement les conflits qui pourraient se dresser ou encore être force de proposition par l'interaction des participants. De surcroît, cet outil apparaît également comme on l'a vu précédemment comme un facilitateur dans la mise en place et le suivi d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui est un outil de préparation, d'impulsion et d'accompagnement du changement également. Ainsi, ne serait-ce que dans l'optique d'une GPEC efficace et dynamique, le concept d'université d'entreprise apparaît comme tout à fait pertinent dans une collectivité. D'après Frédéric Beaud, un dispositif de ce type pourrait être un relais de la GPEC dans une collectivité et un cadre privilégié pour en assurer le suivi, en facilitant l'arrivée et l'intégration des nouveaux, en même temps que le départ des anciens, et en permettant notamment à ceux-ci de se rencontrer. La possibilité de mélanger les générations présentes dans les collectivités, notamment au regard des nombreux départs en retraites prévus prochainement et du risque de fuite des savoirs, est une perspective très intéressante.

¹²⁶ Entretien avec Elizabeth Gauthier, le 10/07/09.

2) Développer un sentiment d'appartenance à la collectivité et une culture managériale commune

L'autre grand volet qui justifierait un outil de type université d'entreprise dans une collectivité est certainement l'impact envisageable en matière de culture ou de sentiment d'appartenance au sein de cette collectivité. En effet, le développement d'une culture commune autour de valeurs, de pratiques et d'objectifs partagés est un élément primordial du concept d'université d'entreprise. Il semble tout à fait justifié, dès lors que cette culture commune est considérée comme un levier de la performance car elle agit sur la motivation et l'investissement des collaborateurs. On peut donc imaginer qu'une université interne à une collectivité puisse renforcer le sentiment d'appartenance des agents à la fonction publique territoriale en général, et à leur collectivité en particulier. Cette idée est d'autant plus pertinente dans une grande collectivité, au sein de laquelle coexistent un certain nombre de métiers, qui n'ont parfois rien à voir les uns avec les autres, et qui pourtant œuvrent dans le même sens, c'est-à-dire le service public rendu aux usagers du territoire de la collectivité en fonction de ses prérogatives.

En effet, d'après Elizabeth Gauthier, dans une collectivité de type Ville de Lyon, 150 métiers différents coexistent¹²⁷, ce qui a pour conséquence de développer un sentiment d'appartenance cantonné à la direction à laquelle le métier se rattache. Finalement, deux fonctionnaires territoriaux au même grade et dans le même cadre d'emploi n'auront pas les mêmes préoccupations, ni les mêmes objectifs et une culture métier très forte. Pourtant, il est évident que le service public rendu aux usagers serait d'autant plus important si les directions étaient plus collaboratives les unes avec les autres. C'est une problématique à laquelle l'école des cadres ne répond que partiellement car ce n'est pas son objectif premier. Néanmoins, le souci de travailler dans une logique davantage transversale, notamment autour du mode projet, renforce le besoin d'une culture commune relative à sa collectivité, autant qu'à son métier. L'idée sous-jacente est évidemment qu'avec plus de collaboration et un partage de valeurs communes, autres que celles relatives à la mission de service public d'un agent territorial, c'est-à-dire plus centrées sur l'identité de la collectivité, les directions fonctionneraient mieux et le service rendu serait d'autant plus garanti de qualité. Par

¹²⁷ Entretien avec Elizabeth Gauthier, le 10/07/09.

ailleurs, l'identité commune à la collectivité est forcément source de motivation et renforce la transversalité dans l'organisation, ce qui impacte positivement la performance globale. Or selon Elizabeth Gauthier, « *plus l'organisation est grande, plus cette culture est difficile à partager* »¹²⁸, ce qui justifierait d'avoir recours à ce type d'outil dans des collectivités de tailles importantes.

Le développement du management par projet et du management par objectifs sont des axes forts de la réforme de l'action publique. A l'échelle de la fonction publique d'Etat, on peut citer les expériences menées par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP) qui souhaitait organiser des séminaires spécifiquement dédiés au management des ressources humaines pour les cadres et directeurs de personnel. L'enjeu est double avec d'une part le développement des compétences managériales des cadres, et d'autre part le partage d'une culture managériale commune. A l'échelon territorial, une université interne serait un cadre idéal pour ce genre d'initiatives. D'autant que ce partage de valeurs et de pratiques apparaît comme essentiel pour rapprocher la personnalité de chaque agent avec l'identité de sa collectivité. Il s'agit de faire coïncider les aspirations personnelles des agents avec l'intérêt et les objectifs de la collectivité. Frederick Herzberg considérait que l'homme peut et doit se réaliser par le travail si on lui en donne les moyens¹²⁹. La motivation dépend ainsi de l'attachement d'un sujet à son poste de travail, et se traduit par la recherche d'une réussite personnelle et la volonté d'atteindre les buts de l'organisation¹³⁰. Dans le contexte d'une collectivité, les enjeux sont brouillés par le fait que la mission de service public et l'intérêt général doivent guider le travail de l'agent. Néanmoins, cette finalité ne doit pas empêcher la collectivité de mettre à la disposition de son agent un cadre qui réponde à la fois aux objectifs liés à la satisfaction des usagers et à la qualité du service public, et également au développement personnel et à la satisfaction de l'agent. On rejoint l'idée que plus l'agent sera motivé et encouragé par un cadre professionnel propice, plus le service public rendu par la collectivité sera de qualité. L'enjeu du sentiment d'appartenance à la collectivité et du développement d'une culture commune, comme levier fort de la motivation et de l'implication de l'agent dans sa mission, est donc de tout premier ordre.

¹²⁸ Entretien avec Elizabeth Gauthier, le 10/07/09.

¹²⁹ Frederick Herzberg, *Le travail et la nature de l'homme*, Entreprise Moderne d'Édition, Paris, 1971.

¹³⁰ Marie-Valérie Pineau, « *Étude sur le développement du management* », mémoire soutenu en septembre 2003.

A ce sujet, Bruno Partaix souligne les problématiques récentes liées au mal-être et au bien-être au travail, qui auparavant étaient placées derrière un tabou. La meilleure prise en compte des conditions de travail dans le secteur public rejoint directement la question de la motivation car le bien-être au travail en est un facteur évident. Et le sentiment d'appartenance qui existe à la région Ile-de-France, renforcé notamment par le caractère récent de cette collectivité qui fait que certains agents ont vu la région se construire étape par étape, est lui-même un facteur de bien-être au travail et joue par ce biais sur la motivation¹³¹. En revanche, Bruno Partaix suggère de veiller néanmoins à ce que ce sentiment d'appartenance relativement fort ne freine pas la mobilité interne, qui est le meilleur gage de renouvellement des équipes. Avec le transfert croissant d'un certain nombre de compétences depuis que l'échelon régional existe, de nombreux agents ont rejoint ce type de collectivités qui n'ont cessé de grossir. Mais dès lors que le transfert de compétences atteindra son maximum et ne croîtra plus, le renouvellement des équipes passera essentiellement par la mobilité interne. Un sentiment d'appartenance fort ne doit donc pas scléroser la collectivité mais au contraire motiver les agents en créant une dynamique et en leur offrant une forme de bien-être dans leur travail.

La création d'une université interne, avec pour objectif principal de développer ce sentiment d'appartenance, et de rapprocher les objectifs personnels de l'agent avec l'identité de la collectivité doit néanmoins respecter certaines conditions dues aux caractéristiques particulières propres au secteur public local.

3) Rapprocher les collectivités de leurs administrés

Dans son ouvrage majeur sur les universités d'entreprise, Annick Renaud-Coulon évoque la pertinence du concept d'université interne en collectivités, mais dans un sens de citoyenneté, notamment participative. Il s'agirait d'une structure qui rassemblerait plus largement que les seuls fonctionnaires territoriaux, avec l'ensemble des acteurs d'un territoire. On se situe dans cette idée dans un autre type d'université, qui pourrait être une troisième dimension d'une université interne à une collectivité. Ce

¹³¹ Entretien avec Bruno Partaix, le 06/08/09.

dispositif n'aurait pas une vocation d'amélioration de la performance en interne, mais une amélioration externe. Cette nouvelle configuration, bien que très intéressante car elle aurait finalement vocation à rassembler l'ensemble des acteurs d'un territoire dans un projet commun que serait la recherche d'une harmonie dans le vivre ensemble, s'éloigne néanmoins de la description de ce que pourrait être une « université de collectivité » telle que décrite jusqu'ici. L'université interne n'est dans cette logique plus seulement un moyen de maximiser la performance du service public rendu par la collectivité, mais également de rapprocher les agents et les administrés autour de projets communs, et par conséquent de participer au développement d'un territoire.

Annick Renaud-Coulon évoque « *des instituts de ville ou d'agglomération montés avec le tissu local que sont les commerçants, les universitaires, les fonctionnaires, les entrepreneurs, les étudiants...* »¹³², à l'image des initiatives prises dans ce sens par la communauté urbaine du Grand Nancy. L'objectif d'une telle structure serait d'être « *un levier d'Archimède des politiques, des stratégies prospectives et organisationnelles* »¹³³. D'après elle, cet outil permettrait de dépasser les blocages qui existent parfois entre la volonté et la mise en œuvre dans la conduite de certains projets ou de certaines politiques publiques. On peut citer l'exemple du projet de « l'école de la Ville de Nancy », dont l'objectif était de réunir l'ensemble des acteurs qui contribuent à un territoire, afin de mettre en synergie tous ceux qui partagent des intérêts communs sur celui-ci. Il s'agissait d'après Annick Renaud-Coulon qui a participé au projet « *d'apprendre la ville, d'apprendre à y vivre bien et à la développer sur plusieurs dimensions : sociale, économique et environnementale notamment* »¹³⁴. Car il est essentiel selon elle de travailler le développement des territoires dans la coopération multipartenaires et ce type d'outil est tout à fait intéressant dans ce sens. Bien que des éléments existent déjà, elle souligne qu'il manque globalement de synergie entre les acteurs d'un même territoire et que ce type de dispositif participatif serait un lieu d'intégration très fort pour les populations et un levier extraordinaire dans le développement d'un territoire, en étant une sorte d'espace de concertation et de contribution volontaire.

¹³² Annick Renaud-Coulon, *Universités d'entreprise, vers une mondialisation de l'intelligence*, Editions Village mondial, 2002, p 181.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Entretien avec Annick Renaud-Coulon, le 18/08/09.

Cette idée est un élément intéressant car l'université interne peut dans ce sens être une sorte d'interface et de point de rencontre entre la collectivité, et les citoyens qui exprimeraient facilement leurs besoins. D'après Bruno Dufour, à l'image de ce qu'a permis par exemple l'université du service SNCF, qui servait au départ avant tout à promouvoir l'ouverture du TGV Est et qui avait mis en place un train-école qui permettait de rapprocher directement les agents SNCF (fournisseurs du service) et les clients, on peut très bien imaginer, dans une collectivité territoriale, un dispositif de type université interne qui soit un vecteur d'informations, entre ce qu'attendent les usagers de leur administration et la qualité du service rendu au final. Cependant dans cette configuration, il conviendra d'utiliser les mêmes fondements méthodologiques et la même démarche que pour une université d'entreprise classique, c'est-à-dire bien définir la population cible, le projet, le client interne, le client final, les valeurs, etc¹³⁵. L'université interne permettrait donc dans cette idée de rapprocher directement les collectivités de leurs administrés.

¹³⁵ Entretien avec Bruno Dufour, le 09/07/09.

Si l'on considère que certains éléments du concept d'université d'entreprise seraient intéressants et pertinents dans le cadre d'une collectivité territoriale et motiveraient la création de sortes d'universités internes, les objectifs poursuivis seraient essentiellement articulés autour de trois dimensions. Une première dimension liée à la conduite du changement et à l'accompagnement des fonctionnaires territoriaux par la mise en place d'un espace de dialogue permanent, vers le développement d'une culture commune à la collectivité et le renforcement du sentiment d'appartenance des agents, qui constituerait une deuxième dimension. Une troisième dimension serait davantage tournée vers une plus grande proximité et une meilleure compréhension mutuelle entre la collectivité et l'ensemble des acteurs locaux avec une configuration d'université différente, à la recherche d'une synergie entre les acteurs d'un même territoire. Cette dernière dimension se constituerait ainsi en facteur de développement d'un territoire.

C) les modalités d'application et les limites

Si le concept d'université d'entreprise est tout à fait pertinent dans le contexte des collectivités territoriales dans la perspective d'accompagner le changement et de faire de la culture commune un levier de la performance, il convient de s'interroger d'une part sur la manière dont l'outil pourrait concrètement s'adapter, en étudiant certaines modalités concrètes comme le choix de l'échelon territorial le plus pertinent et en prenant appui sur ce qui a déjà pu être fait, et d'autre part sur les limites de ce concept au regard de certaines caractéristiques du secteur public local qui éloignent parfois le concept d'université d'entreprise en raison de différences culturelles trop fortes entre le monde de l'entreprise et le monde du secteur public local.

1) Adapter certains éléments du concept d'université d'entreprise avec les spécificités de l'environnement du secteur public local

Il apparaît évident qu'on ne peut pas appliquer le concept d'université tel quel dans une collectivité territoriale, mais que certains éléments peuvent être utilisés. Selon Paul Crozet et Céline Desmarais, « *l'importation du privé de modes managériales ne tenant aucun compte des cadres traditionnels sur lesquels la puissance publique fonde sa légitimité a rapidement trouvé ses limites* »¹³⁶. Les résultats peuvent ainsi différer de ceux qui étaient attendus par l'introduction d'un nouvel outil et il faut dans ce sens se méfier du « *syndrome du tracassin innovateur* », pour reprendre l'expression de Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig¹³⁷.

Selon Annick Renaud-Coulon, il faut « *importer la dynamique rattachée au concept d'université d'entreprise* » sans tenter d'imposer le modèle en tant que tel. D'après elle, une entreprise et une collectivité publique sont deux organisations très différentes qui ne peuvent utiliser de la même manière un outil créé par l'un des deux¹³⁸. La pertinence d'adapter ce concept dans les collectivités se situe au niveau de

¹³⁶ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, p 59.

¹³⁷ Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, « *La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie* », Politiques et management public, Volume 11, n°1, mars 1993, pp 3-21.

¹³⁸ Entretien avec Annick Renaud-Coulon, le 18/08/09.

l'impact sur l'identité commune et sur la stratégie. Cependant, encore faut-il que l'identité existe et puisse être mise en exergue, et que la stratégie poursuivie soit clairement définie.

Les initiatives prises à la Ville de Nantes et à la Ville de Lyon semblent tout à fait intéressantes sur la façon dont cet outil pourrait fonctionner. Le nom devrait avant tout être bien réfléchi, non pas comme un concept générique, mais au cas par cas en fonction de l'identité et de la taille de la collectivité, ainsi que du message qu'elle souhaite faire passer. « L'école des cadres » de la Ville de Lyon donne ainsi une tonalité managériale et affiche son caractère éducatif. Sans être une structure trop importante, « l'université de collectivité » devrait néanmoins être identifiable et visible de l'extérieur de la collectivité pour être réellement crédible. Au même titre qu'une université d'entreprise privée, elle doit être un outil de communication interne et externe.

Le format proposé par la Ville de Nantes et la Ville de Lyon, respectivement dans « le cycle de management territorial » et « l'école des cadres », semble être une bonne piste, à savoir la réunion par promotion d'un certain nombre d'agents, sélectionnés selon des critères particuliers (jeunes talents, nouveaux arrivants, reconversions...) afin de leur faire suivre des programmes organisés autour de modules, et qui permettent de surcroît de rencontrer d'autres participants et d'échanger sur un certain nombre de pratiques. Le module sur l'environnement des collectivités territoriales au sein du « cycle de management territorial » de la Ville de Nantes est particulièrement intéressant pour familiariser les participants avec l'outil que peut être l'université interne et les sensibiliser aux changements en cours dans les collectivités. Cependant, les conditions ne doivent pas renvoyer l'image d'un simple centre de formation interne, et la dimension stratégique, tout comme les dimensions partage, échange de pratiques et réseau, doivent être clairement affichées.

Par ailleurs, le choix du lieu est un paramètre important. Un certain nombre d'université d'entreprise ont fait le choix d'un lieu neutre, différent de la base géographique de l'entreprise, afin de marquer la séparation entre les deux entités. La formule de location d'un château est très répandue. D'ailleurs, c'est la formule choisie quelquefois par le « cycle de management » de la Ville de Nantes, dont la volonté est

d'organiser les réunions à l'extérieur des bâtiments municipaux, dans un cadre atypique ou décalé qui motive les agents à y participer. Néanmoins, Bruno Dufour relativise la pertinence du choix d'un château pour une telle structure¹³⁹. D'après lui, le recours à un château doit être fait avec précaution et être réfléchi. Avec un objectif centré sur le développement d'une culture commune, le château peut être utile pendant un certain temps car il peut être fédérateur, et point de départ d'une réflexion sur les valeurs, de par le cadre privilégié et luxueux qu'il offre. Autrement dit, proposer aux collaborateurs un lieu prestigieux pour les mettre dans des conditions favorables à l'investissement collectif. En revanche, pour une collectivité, Bruno Dufour recommande un lieu plus sobre qui ne soit pas en contradiction avec les valeurs portées par une collectivité elle-même, à savoir la recherche de l'intérêt général et l'optimisation des deniers publics. Le choix du lieu, qui peut paraître de second ordre, est pourtant un élément très important de la réussite du projet porté par une université interne car il envoie un message instantané aux participants. Le bon message doit donc être porté par le bon lieu.

Il convient également de trouver un rythme de réunion qui soit pertinent et qui ne pénalise à aucun moment la collectivité. Par exemple, un cadre qui serait occupé trop longtemps par l'université interne et manquerait à son service serait contre-productif. Selon Dellia Edouard, il faut trouver le bon équilibre avec un rythme qui ne soit pas pénalisant pour le service, et qui soit par ailleurs efficace pour le participant¹⁴⁰. Les réunions doivent être régulières et justement espacées.

De manière plus globale, on peut penser qu'au final le concept d'université interne apporte peu par rapport aux formations au management qui peuvent être dispensées en interne ou par le CNFPT. L'apport du concept se situe plutôt dans l'impulsion qu'il donne à ce genre de formation et dans la prise de conscience de se remettre en question régulièrement dans le but de toujours adapter les compétences de son organisation avec ses objectifs. Si on observe le plan de formation au management de la région Ile-de-France, il apparaît évident qu'une collectivité, même de taille importante, n'a pas besoin d'une université interne pour développer les compétences managériales de ses cadres. En revanche, à partir des propos de Bruno Partaix¹⁴¹, on

¹³⁹ Entretien avec Bruno Dufour, le 09/07/09.

¹⁴⁰ Entretien avec Dellia Edouard, le 28/07/09.

¹⁴¹ Entretien avec Bruno Partaix, le 06/08/09.

peut penser que bien qu'une « université de collectivité » ne soit pas la seule manière de former au management, l'université interne porte en elle le développement des compétences managériales et le besoin de former les cadres au management, afin de dépasser la compétence technique pour qu'elle soit équilibrée avec la compétence managériale. Elle peut donc lancer une dynamique et une prise de conscience des besoins en la matière pour telle ou telle collectivité. En ce sens, elle aura un impact déterminant sur la remontée des problèmes et des besoins, en management ou dans d'autres domaines. C'est davantage la dimension espace de dialogue, remontée d'informations et force de proposition qui semble être la plus pertinente pour une collectivité. Par ailleurs, en étant un dispositif de veille permanent, d'échange et de test de bonnes pratiques, l'université interne est un vivier potentiel de renouvellement et d'adaptation permanente d'une collectivité. La formation ne serait donc pas l'élément central d'une « université de collectivité », comme elle peut l'être dans une entreprise, mais un appui ou le cas échéant, une conséquence d'une prise de conscience permis par l'université.

2) Le choix de l'échelon territorial et des thématiques les plus pertinentes

Il apparaît évident qu'une réflexion sur le choix de l'échelon territorial le plus pertinent pour ce type de structure s'impose. S'il est clair que les problématiques soulevées par le concept d'université interne relèvent davantage de collectivités relativement importantes, l'échelon territorial en lui-même ne semble pas être le plus important. Dès lors que l'objectif principal recherché est le développement ou le renforcement du sentiment d'appartenance à une collectivité et de la culture commune qui s'y rattache, on peut très bien imaginer dans des grosses villes ce type de structure à l'image des exemples déjà cités pour les Villes de Nantes et Lyon. De même pour un département ou une région, bien que les problématiques en terme de GRH puissent être différentes. En revanche, si l'objectif principal recherché est davantage centré sur le développement des compétences managériales, ou sur l'accompagnement et la conduite du changement, où le caractère éducatif sera très fort, on peut imaginer un regroupement de plusieurs collectivités, autour d'une seule université. C'est le cas du partenariat développé par la Ville de Nantes avec la Ville d'Angers suite aux réflexions et aux conséquences tirées des premières promotions du « cycle de management territorial ». Ainsi, pourquoi ne pas envisager l'échelon intercommunal qui pourrait

synthétiser un certain nombre de problématiques communes et renforcer la dimension réseau et échange de pratiques de l'université. Soit en étant une université liée à un Etablissement Public de Coopération Intercommunale en particulier, soit en étant une « université de territoire » qui regrouperait plusieurs collectivités du même échelon pour mutualiser les moyens et les outils.

Cette collaboration aurait le double avantage de permettre aux agents de rencontrer et d'échanger avec d'autres agents ayant la même fonction mais pas forcément les mêmes missions, tout en optimisant le dispositif pour les collectivités partenaires qui mutualiseraient les moyens et les coûts. Le choix des programmes et des thématiques apparaît dès lors comme déterminant, car il permettra d'orienter l'université interne vers tel ou tel objectif, l'enjeu étant que l'université puisse être une structure évolutive, capable de poursuivre un objectif et de se renouveler pour en poursuivre d'autres. Le plus important est de susciter l'adhésion des participants et de créer un espace de réflexion et de dialogue, de partage de pratiques. Il sera nécessaire de différencier les participants, non par directions ou métiers, mais par problématiques, pour renforcer l'identité de chaque cadre d'emploi. Dellia Edouard souligne la pertinence au sein de la Ville de Nantes d'avoir développé un cycle pour les cadres de catégorie A, et un cycle pour les cadres dits « de proximité », qui malgré la différence de statut peuvent rencontrer des problématiques similaires¹⁴². Dans ce deuxième cas, l'intervention de cadres de catégorie A est nécessaire pour renforcer le partage de pratiques au sein d'une même collectivité entre cadres d'emplois différents. Cette différenciation permet de renforcer finalement l'identité de chaque niveau et encourage chacun de se situer en visualiser ses opportunités de progression professionnelle.

Par ailleurs, il semble important de montrer que la direction générale des services est impliquée dans la formation de ses cadres et dans le développement de ses agents en général, et donc qu'elle intervienne elle aussi au cours des réunions ou des modules. Dans le cadre de la conduite du changement par exemple, il est indispensable qu'elle se montre à l'écoute de ses agents, et l'université apparaît dans cette perspective comme un cadre privilégié.

¹⁴² Entretien avec Dellia Edouard, le 28/07/09.

Deux logiques sont à relever d'après les différents objectifs que pourraient poursuivre une université interne à une collectivité (ou à un ensemble de collectivités) vus précédemment. D'une part une logique renvoyant à un discours technique dont l'objectif est l'amélioration du fonctionnement de l'administration territoriale par un outil mettant en avant une meilleure prise en compte des motivations et des aspirations des agents¹⁴³. Cette logique rejoint sur plusieurs aspects le principe du « *management participatif* » qui cherche à accroître la performance de l'organisation par une action sur les comportements et qui est, d'après Crozet et Desmarais, « *une des solutions aux dysfonctionnements de la bureaucratie en permettant l'épanouissement des hommes* »¹⁴⁴. Le contenu véhiculé dans une structure de ce type devrait donc avant tout être mobilisateur, quelle que soit sa forme, dans une logique de participation de chacun. D'autre part, on peut relever une logique politique fondée sur un discours qui « *insiste sur la nécessité de renouer le contact entre administration et administrés pour éviter une dérive bureaucratique* »¹⁴⁵. Les propos d'Annick Renaud-Coulon sur les « *universités de territoire* » trouvent tout leur sens dans cette logique, avec l'idée que les fonctionnaires territoriaux sont un relais privilégié des besoins des citoyens et qu'un outil visant à rapprocher collectivités et administrés serait tout à fait pertinent, dans une logique de développement territorial.

Ces modalités doivent néanmoins être analysées en tenant compte des écueils qui pourraient se dresser face au développement de ce type d'outil issu du secteur privé dans une organisation de secteur public local.

3) *Les limites du modèle en collectivité*

Malgré tous les avantages recensés et la pertinence d'un tel dispositif dans une collectivité publique, il convient de s'intéresser aux limites qui pourraient exister et aux écueils qu'il faudrait donc veiller à surmonter.

¹⁴³ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, p 66.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

Dans le cas d'une collectivité liée à un mandat politique comme une commune, un département ou une région, Bruno Dufour souligne qu'il faudra toujours tenir compte du cycle électoral, et éventuellement de la remise en cause des projets menés lorsqu'une nouvelle équipe politique se mettra en place¹⁴⁶. La pérennité de l'université interne devra donc affronter les risques d'alternance politique. La logique politique des élus est en effet différente de la logique « *technocratique* » des fonctionnaires territoriaux. Un dispositif type université d'entreprise devrait donc tenir compte de cette double logique pour être adapté durablement et produire des effets concrets. Si un tel dispositif n'est au final qu'un artifice ou uniquement un outil de communication sans véritable lien en aval avec la performance de l'organisation, il perd toute utilité et toute légitimité. D'après Bruno Dufour, on pourrait envisager un volet développement personnel et professionnel, et une dimension projet qui évoluerait avant les élections pour que l'exécutif puisse avoir une marge de manœuvre. Néanmoins, si on se calque sur un cycle électoral, il est vraisemblable qu'un an avant les élections, le projet s'arrêtera, et celui-ci ne reprendra qu'un an après, ce qui représente un véritable écueil au regard du concept d'université d'entreprise, puisque pour être efficace, l'université interne doit s'inscrire dans le temps et assurer une certaine continuité.

En revanche, dans des collectivités non soumises à un mandat politique, comme par exemple un hôpital ou certains établissements publics, on peut très bien imaginer cette formule puisque sans la dimension politique le risque de voir le projet se bouleverser du jour au lendemain est réduit, malgré l'évolution des processus ou des règles administratives. D'après Bruno Dufour, le concept d'université d'entreprise dans le secteur public local est tout à fait pertinent car « *on aura toujours besoin de bon managers dans ce type d'organisations* »¹⁴⁷.

Par ailleurs, on peut mentionner le problème soulevé par la culture du service public elle-même. En étant une réponse possible aux problématiques liées à la conduite du changement et au développement d'un sentiment d'appartenance à une collectivité, le concept d'université d'entreprise peut néanmoins se heurter à la difficile adhésion ou à la méfiance des fonctionnaires territoriaux, habitués à certains types d'outils et certaines méthodes, devant un outil provenant du secteur privé. D'où la nécessité de

¹⁴⁶ Entretien avec Bruno Dufour, le 09/07/09.

¹⁴⁷ Ibid.

bien observer les éléments pertinents au regard du secteur public local de ceux qui le sont moins, pour ne pas tenter d'imposer un modèle inadaptable. Une université interne à une collectivité (ou un ensemble de collectivités) devra avant tout être unique et indissociable de la collectivité (ou du territoire) et de son identité. Annick Renaud-Coulon va plus loin en évoquant le risque de la peur du changement chez certains fonctionnaires car ce type d'outil nouveau serait « *susceptible de remettre en cause des prés carrés et des intérêts parfois personnels* »¹⁴⁸. En revanche, cet écueil est à relativiser à en croire les propos de Dellia Edouard, qui se félicite d'« *un certain engouement et même une liste d'attente* »¹⁴⁹ pour participer au « cycle de management territorial ».

Dans cette logique, on peut se demander s'il n'existe pas un risque de frein naturel dû à la trop forte tradition bureaucratique qui perdure dans les collectivités locales¹⁵⁰, avec un fonctionnement très normé et réglementé, notamment concernant l'évolution des carrières et la gestion des compétences, qui rendrait un outil de type université interne inutile par le blocage dû au respect des grilles indiciaires et des normes administratives. Ce risque peut également à l'inverse être une chance et un réel outil efficace de par la flexibilité qu'il peut apporter dans la gestion des carrières et le développement professionnel des agents.

Au final, si des écueils existent et révèlent les limites d'un modèle caractéristique et issu du secteur privé, ceux-ci semblent être ambivalents et être dans plusieurs cas à la fois des risques d'échecs et des opportunités à développer. Autrement dit, si le concept d'université interne ne peut s'adapter tel quel dans le secteur public local, des configurations différentes et propres à chaque collectivités, en ayant conscience des risques éventuels pour essayer d'en faire des leviers, peuvent tout à fait être envisagées.

¹⁴⁸ Entretien avec Annick Renaud-Coulon, le 18/08/09.

¹⁴⁹ Entretien avec Dellia Edouard, le 24/07/09.

¹⁵⁰ Entretien avec Annick Renaud-Coulon, le 18/08/09.

Plus qu'appliquer le concept d'université d'entreprise tel quel, l'intérêt de cet outil pour les collectivités territoriales est d'envisager l'adaptation de certains éléments caractéristiques et d'une dynamique qui permettront aux collectivités territoriales d'accroître leur performance. Les différences de cultures, d'objectifs, de fonctionnement entre les entreprises et les collectivités publiques imposent de ne pas réfléchir à cet outil dans sa globalité, mais à certaines de ses prérogatives et aux modalités d'application de certains dispositifs en tenant compte des spécificités du secteur public local. L'échelon intercommunal pour les objectifs d'accompagnement et de conduite du changement, et les collectivités de taille relativement importantes pour les objectifs de développement d'une culture commune et de renforcement d'un sentiment d'appartenance semblent être les plus appropriées. Toutefois, il ne faut pas négliger les limites qui peuvent freiner le développement et la pertinence d'un outil issu du secteur privé au sein d'une collectivité territoriale. Ces écueils peuvent paradoxalement dans certains cas être également des opportunités de développement de nouvelles configurations et il convient donc d'en tenir compte au maximum.

CONCLUSION

Diffuser une vision d'entreprise, développer une culture commune ou renforcer un sentiment d'appartenance, travailler sur les valeurs, accroître les compétences des salariés, développer les compétences managériales, capitaliser les connaissances, fidéliser les talents et intégrer les nouvelles recrues ou encore créer une cellule de veille sur l'environnement interne et externe sont autant d'exemples d'objectifs que peut chercher à remplir une université d'entreprise et qui peut motiver sa création. Bruno Dufour considère que cette grande variété d'initiatives sont toutes fondées sur un même besoin qui est d'accélérer et d'accompagner le changement stratégique et qui font de cet outil de management un levier de la performance de l'entreprise.

Le concept d'université d'entreprise est intéressant de par la grande variété de configurations et d'opportunités managériales qu'il sous-tend. Puisqu'il existe autant d'universités d'entreprise différentes qu'il n'existe d'entreprises qui en possèdent, il ne fait aucun doute que si les principes même véhiculés par une université interne sont respectés, cet outil de management transversal est susceptible d'être pertinent et applicable dans n'importe quel type d'organisation soucieuse de mieux maîtriser et de renforcer sa performance. La forme, les objectifs et les modalités concrètes peuvent alors différer selon le type d'organisation et le contexte qui s'y rattache.

Devant les enjeux suscités à la fois par la réforme de l'Etat qui encourage le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et qui motive le renouvellement des méthodes dans la fonction publique, et par la logique de modernisation de l'action publique, les collectivités territoriales doivent trouver de nouveaux outils afin de développer le management et mieux maîtriser la performance du service public rendu dans une logique de responsabilisation croissante des agents. Cela passe par l'adoption d'outils qui prennent davantage en compte le caractère stratégique des ressources humaines et la nécessité d'associer la fonction ressources humaines aux décisions stratégiques. En ce sens, le concept d'université d'entreprise semble non seulement être une réponse possible à la nécessaire évolution de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale, mais également une

réponse aux défis et aux problématiques qui se dressent petit à petit face aux collectivités territoriales.

D'après Paul Crozet et Céline Desmarais, la modernisation de la fonction publique territoriale prônée par les lois de décentralisation souhaitait mobiliser les ressources humaines au service de la performance publique. L'ambition était selon eux de moderniser en implantant de nouveaux outils de gestion sans pour autant transformer le système de gestion traditionnellement en place (et notamment la gestion des carrières et des rémunérations), et sans faire évoluer les rapports et équilibres sociaux entre élus, fonctionnaires et organisations syndicales¹⁵¹. Le bilan est d'après eux mitigé en raison de « *l'incapacité des outils à transformer, fondamentalement, dans ces conditions, l'organisation* ». Or on voit bien que le concept d'université d'entreprise se révèle être un outil au service d'une gestion des ressources humaines dynamique et plus impliquée de manière stratégique. En ce sens, son application dans les collectivités territoriales, sous des formes naturellement différentes de ce qui peut exister dans le secteur privé et en tenant compte de la culture, des caractéristiques et des logiques propres au secteur public local, serait une manière de poursuivre cette ambition de modernisation sans bouleverser le « *système de gestion* » décrit par Crozet et Desmarais, et en anticipant les évolutions réglementaires qui suivront la réforme de l'Etat et qui s'appliqueront aux collectivités dans le sens de la modernisation de l'action publique. De surcroît, son caractère transversal et les méthodes de management qu'il est susceptible de faire évoluer semblent être une réponse aux enjeux auxquels les collectivités vont devoir prochainement (voire très prochainement) faire face, en étant un outil axé sur une meilleure maîtrise de la performance du service public. A la fois en interne avec le renforcement de la motivation et de l'implication des agents dans leur mission de service public, mais aussi en externe en proposant des lieux de rencontres et d'échanges entre les administrés, et pourquoi pas l'ensemble des acteurs locaux, et leur collectivité, dans une perspective de meilleure compréhension des besoins des uns et des possibilités des autres, et de développement en commun d'un territoire.

Dès lors, aucun obstacle apparent ne se dresse contre l'application de cet outil dans une collectivité territoriale. En effet, si on prend du recul sur le concept

¹⁵¹ Paul Crozet et Céline Desmarais, *Les habits neufs de la GRH dans les villes depuis les lois de décentralisation*, Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, p 69.

d'université d'entreprise pour ne plus le réduire à un exemple d'application dans le secteur privé, mais en le considérant par ses différents aspects, par les différents objectifs qui lui sont inhérents, et ceux que l'on peut lui ajouter, comme un outil transversal de management, alors il apparaît que cet outil serait applicable dans une collectivité territoriale. L'enjeu est de ne pas chercher à appliquer tel quel un modèle issu du secteur privé, mais d'adapter un outil dans le secteur public en tenant compte des particularités du secteur public et de la fonction publique territoriale, et en veillant à ne pas négliger les limites qui pourraient exister, relatives notamment à la logique politique qui dicte la mise en œuvre de grands projets et est soumise à un calendrier électoral ou à la culture bureaucratique très forte qui peut freiner certaines innovations managériales.

On peut penser qu'une université interne à une collectivité aura certainement davantage un rôle d'impulsion fort dans la prise de conscience de la nécessité du changement, et dans l'adhésion de tous à ce changement, que dans sa mise en œuvre concrète. Par le dispositif de remontée des informations et des problèmes qu'elle sous entend et par la pratique du benchmark dans un contexte de logique concurrentielle entre les collectivités, l'université interne serait un levier de la performance en étant une cellule de veille, de formation, de développement des compétences et d'échange, avant d'être un simple outil de formation au management. A côté du volet technique de meilleure gestion des ressources humaines et de performance sociale, qui peut se décliner surtout autour d'un objectif de meilleur accompagnement au changement, et d'un objectif de développement d'une culture commune et d'un renforcement d'un sentiment d'appartenance à sa collectivité ou à son territoire afin d'encourager la motivation des agents, s'ajoute un volet politique avec la possibilité d'application d'un outil qui soit un vecteur de synergie sur un territoire, et un facteur de rapprochement entre collectivités et administrés sur un même territoire. Dans un contexte de réforme de l'action publique d'une part, et de crise du politique d'autre part, certains aspects de ce type d'outil et la dynamique qu'il véhicule semblent donc tout à fait pertinents pour donner aux collectivités les moyens des ambitions que leur a conférées la décentralisation.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Serge ALECIAN, Dominique FOUCHER, *Le management dans le service public*, Editions d'organisation, 2002, 446 pages.
- Mark ALLEN, *The Corporate University Handbook*, AMACOM Division American Management Assn, 2002.
- Jacqueline BARRAUD, Françoise KITTEL, Martine MOULE, *La fonction ressources humaines*, Dunod, 2001, 219 pages.
- Anne BARTOLI, *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, 2005, 419 pages.
- Bruno DUFOUR, *Les meilleures pratiques de développement des dirigeants*, Editions d'Organisation, Paris, 2006, 287 pages.
- Bruno DUFOUR, *Le DRH stratège*, Editions d'organisation, Paris, 2005, 288 pages.
- Patrick GILBERT, *La gestion prévisionnelle des ressources humaines*, Repères, La Découverte, 2006, 122 pages.
- Frederick HERZBERG, *Le travail et la nature de l'homme*, Entreprise Moderne d'Édition, Paris, 1971.
- Bernard MARTORY, Daniel CROZET, *Gestion des ressources humaines : pilotage social et performances*, Dunod, 2003, 303 pages.
- Henry MINTZBERG, *Structure et dynamique des organisations*, Editions d'organisation, 1991, 434 pages.

- Jean-Marie PERETTI, *Ressources humaines*, Vuibert, 1997, 575 pages.
- Jacques PRIOL, *Gestion des ressources humaines, l'émergence d'un modèle territorial ?*, Editions du CNFPT, 1997, 162 pages.
- Annick RENAUD-COULON, *Universités d'entreprise, vers une mondialisation de l'intelligence*, Editions Village mondial, Paris, 2002, 208 pages.
- Annick RENAUD-COULON, *Corporate universities, a lever of corporate responsibility*, Global CCU Publisher, Paris, 2002, 223 pages.
- Laurent SAUSSEREAU, Franck STEPLER, *Regards croisés sur le management du savoir. Vers les universités d'entreprise*, Editions d'organisation, Paris, 2002, 308 pages.

Publications

- Annie BARTOLI, « *Les nouvelles perspectives de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°333, juillet-août 2006, pp 30-37.
- Yves CHEVALIER, « *La logique de performance va dynamiser la GRH publique* », Entreprises et carrières, n°736, novembre 2004.
- Paul CROZET, Céline DESMARAIS, « *Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation* », Politiques et management public, Volume 22, n°2, juin 2004, pp 57-71.
- Martine DORIAN, « *Formation : l'histoire d'une émancipation* », La gazette des communes, 6 juillet 2009.
- Sandrine FRANCHET, « *La fonction publique rénove sa GRH* », Entreprises et carrières, n°667, 2003.

- Patrick GIBERT et Jean-Claude THOENIG, « *La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie* », Politiques et management public, Volume 11, n°1, mars 1993, pp 3-21.

- Gaëlle GINIBRIERE, « *Créer ses cursus pour bâtir une culture commune* », Le Figaro, 23/06/08.

- Gaëlle GINIBRIERE, « *Des outils pour améliorer ses qualités environnementales* », Le Figaro, 23/06/08.

- Robert HOLCMAN, « *Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines* », Revue française d'administration publique, n°123, 2007, p 409.

- Gilles JEANNOT, « *Le renouvellement de la GRH dans la fonction publique* », Les cahiers français, n°346, septembre-octobre 2008, pp 67-71.

- Lionel LEVY, « *Les collectivités adoptent la culture de la performance* », Stratégies Magazine, n°1432.

- Albert ZENNOU, « *Les recruteurs se penchent sur l'éthique sociétale* », le Figaro, 23/06/2008.

Rapports

- « *La fonction publique territoriale acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local* », synthèse présentée le 12 décembre 2000 par Michel ROGNARD, rapporteur au nom de la Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, présidé par Hubert-Marie GHIGONIS.

- Serge VALLEMONT, « *Gestion des ressources humaines dans l'Administration* », Rapport remis au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la décentralisation, La Documentation française, Paris, 1999.

- Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique, « *Faire de a fonction publique des atouts pour la France* », ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, avril 2008.

Sites Internet

- Site de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, www.fonction-publique.gouv.fr

- Anne VALERIE, « *La vogue des universités d'entreprise* », www.blogintree.com.

- Pascale KROLL, « *Universités d'entreprise : véhiculer la culture maison* », 15/02/08, www.hobsons.fr.

- « *Universités d'entreprise, à quoi ça sert ?* », 05/10/05, www.journaldunet.com.

Travaux universitaires

- Adrien CAILLEREZ « *Entre télévision commerciale et télévision publique : les questions qui entourent le management à la télévision et les enjeux de la performance* », mémoire soutenu le 12 juin 2008 à l'IEP de Lyon.

- Marie-Valérie PINEAU, « *Etude sur le développement du management* », mémoire soutenu en septembre 2003 à l'Université Paris VIII.

Enquêtes/Interviews

- « *Les 6 facteurs universels qui favorisent le changement* », enquête conduite par le cabinet Qualintra, 2007.

- « *Performance et Gestion des compétences* », enquête conduite par le cabinet Hommes & Performance, 2009.

- « *Baromètre RH 2008* », CSC-Liaisons sociales-Entreprise & Personnel, dévoilé le 13 novembre 2008.

- « *Le comportement Emploi/Formation des entreprise face à la crise* », Ocpalia, février 2009.

- « *Les responsables RH en 1^{ère} ligne pour faire face à la crise* », étude du cabinet Hewitt Associates, mars 2009.

- Interview de Sylvia Gesnel, « *De la réflexion à la pratique* », Caraxo-Conseils.

- Interview de Michel Yahiel, « *Mon élection est un signe d'ouverture interne* », La Gazette des communes, juillet 2009.

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1

Entretien avec Bruno Dufour.....p 88

Annexe 2

Entretien avec Elizabeth Gauthier.....p 92

Annexe 3

Entretien avec Elisabeth Viola.....p 94

Annexe 4

Entretien avec Dellia Edouard.....p 97

Annexe 5

Entretien avec Marie-Christine Huvet.....p 100

Annexe 6

Entretien avec Bruno Partaix.....p 103

Annexe 7

Entretien avec Annick Renaud-Coulon.....p 105

Entretien avec Bruno DUFOUR

09 juillet 1009

Présentation

Bruno Dufour est auteur de plusieurs ouvrages sur le management des ressources humaines qui traitent notamment du concept d'université d'entreprise. Il intervient dans plusieurs entreprises en tant que consultant à ce sujet et est membre de l'EFMD (European Foundation for Management Développement) qui est un réseau associatif mondial dans le domaine du développement du management.

Université d'entreprise et centre de formation interne

Il existe plusieurs exemples d'entreprises publiques s'étant dotées d'université d'entreprise comme La Poste ou EDF. Mais souvent, il s'agit de centres de formation internes renommés en Universités d'entreprise. En effet, c'est difficile de mélanger outil de management et centre de formation interne. Il est cependant absolument nécessaire de bien faire la différence entre un centre de formation interne et une université d'entreprise, qui ne poursuivent tout simplement pas les mêmes objectifs, et ne présentent pas les mêmes caractéristiques : objectifs, méthodes pédagogiques, périmètre, public ciblé, contenu, problématiques traitées... On trouvera dans un centre de formation interne des formateurs professionnels, et donc la dimension « teaching », tandis que l'université interne renvoie à la dimension « learning », les intervenants étant des « facilitateurs » qui n'appartiennent pas forcément à l'organisation. Ces derniers interviennent sur de l'ingénierie avec des directeurs opérationnels, doivent identifier des besoins internes et y apporter des solutions qui seront achetées ou non. La formation de son côté implique un travail en lien avec la fonction ressources humaines. Chaque entreprise possède une culture d'apprentissage différente, avec des hommes à former sur des plans techniques. Or au sein de la formation en général se pose la question de la formation au management en particulier, qui frôle les prérogatives d'une université d'entreprise. La fonction formation s'attachera aux principes basiques en matière de management (recrutement, évaluation, travail en équipe...), mais ne se concentrera pas sur le développement du management.

Université d'entreprise et collectivités territoriales

Les gens présents en entreprise ne savent pas forcément ce qu'est une université d'entreprise, et encore moins ce que celle-ci peut leur apporter. Pourtant, celle-ci permet avant tout de donner une information brute incroyablement fiable. Par exemple, l'université du service SNCF qui servait au départ avant tout à promouvoir l'ouverture du TGV Est avait mis en place un train-école qui permettait de rapprocher directement les agents SNCF qui fournissaient le service, et les clients qui en bénéficiaient. On peut très bien imaginer que dans une organisation de secteur public, qui plus est dans une collectivité territoriale, cette information brute permise par un dispositif d'université interne soit un formidable levier d'information, entre ce qu'attendent les usagers de leur administration et la qualité du service rendu. Ainsi, le concept d'université d'entreprise n'apparaît à première vue pas contradictoire avec les caractéristiques propres à une collectivité publique. Il faut néanmoins utiliser les mêmes fondements méthodologique et la même démarche que pour une entreprise : quelle population cible, la culture d'apprentissage, le projet, le client interne, le client final... La typologie des universités d'entreprise peut donc tout à fait correspondre au secteur public.

Faire de la fonction RH un partenaire stratégique

Souvent la création d'une université d'entreprise se fait autour d'une problématique particulière, qui est ensuite enrichie d'autres problématiques et complétée. Il faut néanmoins tenir compte des particularités liées au service public si l'on réfléchit au concept d'université d'entreprise du secteur public. Ainsi la culture du service public doit être respectée. La fonction RH a un caractère social en France, surtout en période de crise, mais elle joue peu son rôle dans la définition de la stratégie d'entreprise. On peut citer par exemples les échecs de fusions-acquisitions où on a sous-estimé le rôle les aspects organisationnels, culturels et sociaux en aboutissant à des synergies inverses que celles espérées au départ. Ces échecs sont souvent dus à une insuffisante association de la fonction RH. On fusionne ainsi des choses qui ne sont pas forcément fusionnables, avec des personnes n'ayant pas la même culture, pas les objectifs ni le même vocabulaire. Les entreprises ne regardent pas assez précisément les compétences stratégiques nécessaires pour leur projet, en croyant qu'elles ont les compétences, ce qui empêche les RH de jouer leur rôle d'anticipation. Or l'anticipation est le premier rôle de la fonction RH. Le deuxième rôle est d'alerter la direction générale sur des problèmes éventuels d'organisation par rapport à la stratégie. La

fonction RH doit être en mesure de conseiller quelle organisation adopter, quels ressources humaines utiliser en tenant compte des clients et de logiques extérieures. Or la fonction RH n'est bien souvent pas à l'aise avec ce rôle de consultant interne.

La gouvernance dans l'entreprise

La question de la gouvernance est de plus en plus importante, c'est-à-dire le niveau le plus pertinent pour prendre telle décision. La fonction RH doit également d'assurer que les différents organes internes prennent les décisions qui leur correspondent. De surcroît, la fonction RH doit alerter l'organisation en cas de pratiques managériales déviantes et être exemplaire en matière de responsabilité sociale de l'entreprise.

L'évolution de la fonction RH

Bruno Dufour distingue plusieurs étapes de maturité de la fonction RH : la fonction RH mécanique (suivi et de la réglementation), la fonction RH organique (celle-ci crée des outils à destination du management), et la fonction RH stratégique (qui abandonne les tâches anciennes pour se consacrer à l'avenir de l'entreprise). Les DRH professionnels manquent de vision stratégique, contrairement aux DRH business qui manquent d'outils RH. Pourtant, il conviendrait d'avoir une double lecture RH et business : c'est justement au croisement des deux que se situe l'université d'entreprise.

Les limites du modèle d'université d'entreprise en collectivité territoriale

Dans le cas d'une collectivité liée à un mandat politique, il faut tenir compte de la remise en cause des projets menés lorsqu'une nouvelle équipe politique se met en place. La logique politique des élus est en effet différente de la logique technocratique des fonctionnaires territoriaux. Une université d'entreprise devrait donc tenir compte de cette double logique pour être adaptée. Il y aurait alors un volet développement personnel et professionnel, et une dimension projet qui évoluerait avant les élections pour que l'exécutif puisse avoir une marge de manœuvre. Il est vraisemblable qu'un an avant les élections, le projet s'arrêtera, et celui-ci ne reprendra qu'un an après. En revanche dans des collectivités telles que les hôpitaux, on peut très bien imaginer cette formule puisque la dimension politique n'existe pas, donc le projet ne risque pas de changer tous les 6 mois, malgré l'évolution des processus ou des règles administratives. On aura toujours besoin de bons managers dans ce genre d'organisation.

Le responsable d'université d'entreprise joue en quelque sorte un rôle politique puisqu'il doit sélectionner les participants, les clients internes, les sujets, etc. Il faut savoir où l'on va, faire travailler les gens sur des projets pertinents, ce qui touche à des questions politiques, dès lors qu'on cherche à répondre à des questions internes. D'où la distinction entre centre de formation et institut de management.

Des outils transposables sous condition

Il est donc tout à fait possible d'adapter certains éléments du concept d'université d'entreprise dans une collectivité publique, mais en respectant certaines conditions. Il conviendrait avant tout de ne pas appeler ça « université » puisqu'on peut très bien se servir d'outils qu'on peut retrouver dans une université d'entreprise pour résoudre un problème sans pour autant que ce soit une université d'entreprise à proprement parler. Par ailleurs, il faudrait veiller à ne pas adapter le côté matériel d'une université d'entreprise (par exemple l'investissement dans un château, symbole de luxe et d'isolement, qui est un aspect très critiquable d'une université d'entreprise). Par ailleurs, il faudrait veiller à respecter la culture d'apprentissage propre à telle ou telle collectivité. Enfin, il faudrait tenir compte également d'une dimension syndicale plus importante que dans une entreprise. Les partenaires sociaux devraient être plus présents dans la création de programmes qu'ils ne le sont en entreprise.

Entretien avec Elizabeth GAUTHIER

10 juillet 1009

Présentation

Elizabeth Gauthier est consultante en management, organisation et management de projet, et formatrice. A ce titre elle intervient dans plusieurs collectivités territoriales pour animer des formations au management, notamment au sein de la Ville de Lyon, où elle fait partie des animateurs de « l'école des cadres ».

Des caractéristiques particulières propres aux collectivités territoriales

Il existe un sentiment d'appartenance qui s'exprime surtout au niveau d'une direction. Ainsi, on est plus attaché à la direction à laquelle on est rattaché qu'à l'ensemble de sa collectivité. Les métiers sont marqués par de très fortes différences dans les grandes collectivités (comme la Ville de Lyon où coexistent environ 150 métiers différents), ce qui conduit à une culture métier très forte. D'où une certaine difficulté à remonter en amont vers une culture commune à l'ensemble de la collectivité. Plus l'organisation est grande, plus cette culture est difficile à partager.

L'école des cadres de la Ville de Lyon

L'école des cadres est un projet créé en 2000, qui en est aujourd'hui à sa 9^{ème} promotion. Chaque promotion est composée de 15 cadres de catégorie A, sélectionnés par la direction générale comme ayant du potentiel. Ils se réunissent une fois par mois sur une thématique managériale avec pour objectifs d'échanger un certain nombre de pratiques et de valeurs, et contribuer également à une culture commune et au développement de la performance de l'organisation. La réussite de ces sessions passe par une dynamique de groupe, et la création d'un réseau. Chaque participant doit mettre en œuvre un projet qui concerne sa direction au cours de son passage dans une promotion.

En plus de consultants externes, le DGS et les DGA interviennent dans les différentes sessions. D'une promotion à l'autre, le projet d'animation évolue, tout en

gardant un socle de base. Par exemple, on peut citer l'intégration de problématiques liées à la mise en œuvre du projet Emeraude au sein de la Ville de Lyon.

Conséquences et limites actuelles

Ce projet est plutôt une réussite puisqu'environ 150 cadres sont passés par l'école des cadres depuis 2000, qui commence à s'institutionnaliser et à être reconnue en interne. Une certaine culture commune est donc en route. De surcroît, cette expérience n'est pas isolée puisqu'on peut par exemple citer le « cycle de management territorial » de la Ville de Nantes, qui ressemble de par ses objectifs et son fonctionnement à l'école des cadres de la Ville de Lyon. Néanmoins, de nombreux points pourraient être améliorés comme la capacité à capitaliser les travaux des différentes promotions et à créer un réseau entre tous les participants de cette école.

ANNEXE N°3

Entretien avec Elisabeth VIOLA

09 juillet 1009

Présentation

Elisabeth Viola est directrice de l'Université de la Caisse des Dépôts et Consignations (UCDC).

Les objectifs de l'UCDC

L'UCDC existe depuis 10 ans et était au départ orienté vers les cadres dirigeants et futurs dirigeants, puis s'est adressé petit à petit à l'ensemble des cadres. L'objectif premier était la cohésion et le renforcement du sentiment d'appartenance. L'apport de l'université n'est pas tant dans ce qu'on va apprendre (bien que le contenu soit très utile) mais dans le comportement qu'elle développe ou encourage. L'UCDC se concentre sur l'humain, sur le savoir-être, sur la manière de développer son leadership et ses capacités managériales...

Ce n'est pas un centre de formation, mais un outil au service de la politique RH dont l'objectif est de favoriser la mobilité interne (qui est une façon de s'enrichir, de rencontrer, d'échanger). Par ailleurs l'université joue un rôle important dans la conduite du changement et le travail en mode projet. En fait, l'université est un facilitateur. En effet, la logique métier est dépassée aujourd'hui par la dimension projet qui possède de multiples facettes et a besoin de regards croisés. Et l'université crée des réseaux, des liens, des partages d'expériences. C'est un outil qui doit permettre de changer les mentalités, et qui s'inscrit par conséquent dans une action sur le très long terme.

L'UE traite avant tout des comportements, vis-à-vis des autres, en interne, et vis-à-vis des clients au sens large, c'est-à-dire clients business et clients partenaires. Ces derniers comme les collectivités territoriales, qui ne payent pas la CDC, sont des clients de légitimités dans le sens où la CDC se place au service de la nation et des élus

Les intervenants lancent le débat de manière théorique puis suivent des échanges entre les participants. Les thèmes sont par exemple « l'intérêt général » où un philosophe était intervenu, ou encore « le management intergénérationnel » ou « l'innovation participative ».

L'importance de l'homme

Le savoir-être ne s'improvise pas. L'UCDC travaille avec des psychiatres sur la découverte de soi, sur la découverte de son profil managérial. L'entreprise regroupe des personnalités différentes et l'UCDC permet de développer l'écoute, de mieux composer et gérer ses équipes, d'accepter les autres, etc. La connaissance de soi, l'estime, la confiance (en soi et en son équipe) sont très importantes. Ces dimensions renvoient à la délégation qui est une nécessité. Il s'agit d'encourager la motivation.

La vraie richesse de l'entreprise, c'est l'homme, dans une entreprise privée comme dans une administration. L'UCDC cherche à définir le meilleur mode d'organisation à partir d'une méthodologie basée sur la psychologie et sur la confiance. Les managers sont avant tout des techniciens et il faut leur faire intégrer la dimension humaine. Un projet ne passera pas si les managers ne se l'approprient pas. L'université permet aux managers de s'approprier les projets et d'intégrer la composante humaine. D'où l'importance de l'université dans la conduite du changement et dans la gestion des compétences managériales. Il faut encourager les managers à être motivants avec leurs collaborateurs.

Il faut lisser les différences. Le comportement des fonctionnaires et des salariés de droit privé au sein de l'université sont identiques.

L'université d'entreprise dans le secteur public

L'UCDC est une université d'entreprise publique. Néanmoins, elle reste un outil d'attractivité, que ce soit pour une culture privée ou une culture publique. Dans les deux cas, les cibles sont des humains. La Caisse des Dépôts mélange la culture du public et celle du privé, avec des fonctionnaires et des salariés de droits privés.

Dans les collectivités, il est indispensable de mettre en place des outils de type université interne afin d'intégrer la RGPP. Il s'agit d'un très bel exemple de conduite

du changement, et des structures de type université d'entreprise permettraient d'accompagner ce changement. Trop longtemps on a considéré que le statut de fonctionnaire était un statut suffisant pour exécuter sa mission. Aujourd'hui, le management a évolué. Les gens s'expriment et doivent avoir des outils pour le faire. La RGPP est actuellement mal perçue dans l'ensemble, comme tout changement de cette ampleur, dans n'importe quelle organisation. Or, il faut absolument dans ce contexte donner la parole aux fonctionnaires, et en particulier aux fonctionnaires territoriaux, afin qu'ils s'expriment. Une structure de type université interne, ce serait donner la parole aux fonctionnaires territoriaux afin qu'ils parlent de leurs peurs, de leurs attentes, de leurs critiques, et de leurs satisfactions. Dans n'importe quelle conduite du changement, il faut accepter les réticences et les écouter. Il faut susciter l'adhésion des fonctionnaires. Le pouvoir, finalement, ne réside pas dans la rétention d'informations, mais dans l'ouverture de ces informations aux autres. Et en ouvrant un espace de dialogue privilégié et de partage, une université interne donne la possibilité également aux responsables de partager leurs informations.

Les limites d'une université d'entreprise

Il existe peu de points négatifs autour de l'UCDC. On peut noter la frustration de certains managers, déjà passés par l'université, de ne pas être réinvités tout de suite, afin de permettre un roulement et la participation de tous. De surcroît, une certaine frilosité peut encore se faire sentir par certains à propos de ce type d'outil.

ANNEXE N°4

Entretien avec Dellia EDOUARD

28 juillet 1009

Présentation

Dellia Edouard est Responsable Formation de la Ville de Nantes depuis 2001. A ce titre, elle a participé à la mise en place du « cycle de management territorial », devenu « le cycle de management stratégique et cadre de proximité », sorte d'école du management interne à la Ville de Nantes, afin de former les cadres au management, et développer leurs compétences managériales.

Contexte et objectifs de création du « cycle de management territorial »

Deux modules ont été créés en 2001 avec pour objectifs de faire des cadres techniciens de meilleurs managers. Les critiques sur le management remontaient par le dialogue social uniquement, ce qui pouvait placer l'encadrement en porte-à-faux, tandis que se développait une vision de plus en plus transversale et multi partenaire au sein de la Ville. Il s'agissait donc d'encourager le mode projet.

Il s'agissait d'une commande du DG qui souhaitait travailler sur le management. L'objectif était donc de construire une culture interne du management, favoriser un réseau interne et travailler sur la mobilité des cadres (qui ne soient plus perçus uniquement comme des experts techniques). De surcroît, c'était un moyen d'encourager l'évaluation des politiques publiques. D'autant que le défi démographique pour les années à venir en matière d'encadrement est énorme : 20% des cadres devraient partir à la retraite entre 2009 et 2012.

Le contenu

Cinq modules ont été créés. Le premier concerne l'environnement des collectivités : les participants sont sensibilisés aux enjeux qui entourent la fonction publique territoriale, aux problématiques qui pourraient être les leurs, et comment ces enjeux impacte l'encadrement. Le deuxième module est une réflexion sur l'évaluation du service rendu qui renvoie davantage au pilotage d'activité. Le troisième concerne la

conduite de projet. Le quatrième est un module orienté vers le management des ressources humaines, afin de renforcer la dimension humaine dans les prérogatives de l'encadrement. Enfin le dernier module concerne l'organisation personnelle, et permet d'apprendre à mieux se connaître en tant que manager afin de mieux s'organiser dans son travail de cadre.

Le fonctionnement

Les participants sont regroupés en promotions, afin de créer une dynamique de groupe et un dialogue entre eux. Au final, tous les cadres doivent passer par le cycle, en mélangeant nouveaux arrivants et anciens. Les réunions se font à l'extérieur des bâtiments municipaux, souvent dans une salle dans un lieu atypique comme un château. L'ouverture par le DGS a été progressivement remplacée par une intervention à mi-parcours, c'est-à-dire au bout de 7 jours sur les 15 d'une session. Le DGS répond aux questions notamment pour montrer que la direction générale est impliquée dans la formation de ses cadres. Concrètement, il y a trois promotions par an, de 20-25 cadres. Actuellement 70% des cadres sont passés par le cycle, notamment grâce au fait que quand un cadre arrive, il est repéré pour y aller. Il faut noter qu'il existe un vrai engouement autour de cet outil, notamment grâce à la promotion faite par les cadres en interne, avec une liste d'attente. Les réunions se font sur deux jours par mois (entre 8 et 10 mois), ce qui n'est pas trop lourd au quotidien pour un service, et un bon rythme pour le participant.

Les enseignements à tirer

Plusieurs enseignements ont été tirés des premières expériences menées, à savoir qu'il était préférable d'organiser les promotions non par direction mais de manière transversale, afin de renforcer la dimension échange de pratiques et développement d'une culture commune, et également qu'il serait souhaitable de trouver des partenaires dans ce dispositif, ce qui a été fait avec la Ville d'Angers. Le plus important est de susciter l'adhésion des participants et de créer un espace de réflexion et de dialogue, de partage de pratiques. Par ailleurs, lors du deuxième cycle entre 2004 et 2007, un nouveau parcours a été ouvert pour les catégories B, et plus largement pour les cadres dits « de proximité ». De vraies problématiques, différentes de celles rencontrées par les cadres A, ont été identifiées pour ces cadres de proximité et plusieurs modules ont été créés spécifiquement pour eux en plus de celui sur

l'environnement et les problématiques liées aux collectivités territoriales, qui reste commun : un module sur les principes de management et un module sur les outils du manager (la conduite de réunion, les entretiens de cadrage, la délégation, les tableaux de bord...). La journée étape est conservée, avec l'instauration d'un dialogue avec des cadres A pour discuter et échanger sur un certain nombre de pratiques. Environ 200 cadres de proximité sur les 350 de la Ville de Nantes ont bénéficié de ces programmes, dont l'objectif est aussi de donner à ces cadres de proximité un référentiel de compétence spécifique à leur fonction. Il s'agit de renforcer leur identité, et de leur permettre de se situer où de visualiser leurs opportunités de progression professionnelle.

Un outil d'accompagnement du changement

C'est un outil d'accompagnement du changement dans le sens où il permet également de faire accepter et comprendre des réformes aux participants (notamment le premier module sur l'environnement des collectivités). En cela, on peut le considérer comme un levier du changement et de maximisation de la performance. La Ville de Nantes a depuis plusieurs années déjà développé une culture du résultat, qui est entretenue par cet outil.

Les limites rencontrées

Plusieurs limites ont pu être rencontrées. D'une part la difficulté à institutionnaliser les pratiques échangées et à capitaliser de manière collective. D'autre part, la mise en pratique est parfois difficile et les cadres issus du cycle hésitent à « sauter le pas » et à mettre en œuvre immédiatement des pratiques ou des méthodes apprises lors de leur participation. Ils attendent souvent l'assentiment de leur hiérarchie pour ne pas bouleverser les méthodes. Enfin, il est parfois difficile de trouver un équilibre quand on parle des pratiques de management en interne et de ne pas trop valoriser le projet, au détriment des cadres qui participent à la performance.

Entretien avec Marie-Christine HUVET

31 juillet 1009

Présentation

Marie-Christine Huvet est Directrice Régionale de la délégation Première couronne du CNFPT, qui regroupe les départements du Val-de-Marne, des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis.

Le CNFPT

L'offre formation dans la fonction publique territoriale est particulière comparée à celle du secteur privé ou de la fonction publique d'Etat. Les collectivités doivent verser 1% de leur masse salariale obligatoirement au CNFPT au nom du principe mutualisation. Il n'y a donc pas de redistribution de la contribution exacte versée, d'autant que les besoins pour chaque collectivité sont différents et évoluent chaque année. Le CNFPT est un établissement national unique, autrement dit les délégations n'ont ni l'autorité financière ni l'autorité juridique, mais sont une centrale de redistribution sur le territoire qu'elles couvrent. Il n'existe pas un seul catalogue spécifique de formation mais un catalogue par délégation, qui n'ont pas toutes les mêmes politiques.

Le dispositif de formation

Trois types de formations correspondent à l'action du CNFPT. D'une part la préparation aux concours. Ce volet permet de donner des perspectives aux agents, surtout quand ceux-ci ont l'impression que l'avenir est bouché s'ils ne passent pas de concours. C'est en ce sens un levier de motivation. Cette activité représente 25% de l'action du CNFPT Première couronne. D'autre part, la formation statutaire qui regroupe la formation initiale (qui n'existe plus et a été remplacée par le principe de formation tout au long de la vie professionnelle) et la formation continue qui permet aux agents de venir chercher ce dont ils ont besoin. La formation tout au long de la vie professionnelle s'organise autour de deux grands axes : la formation d'intégration à l'arrivée de chaque nouvel agent, pour tout le monde (tandis qu'avant la formation à l'arrivée concernait essentiellement les cadres), et la formation de professionnalisation

quand on arrive et qui ensuite renouvelée tous les 5 ans (renforcée si on accède à un poste d'encadrant). Enfin, le troisième volet concerne les « intras ». Ces formations sont organisées en interne dans les collectivités, à leur demande, sur les contenus qu'elles souhaitent. Cette activité représente 50% environ de l'action du CNFPT Première couronne. Les modalités (choix des programmes, des intervenants) peuvent être décidées en commun et ces formations peuvent durer plusieurs années.

Des formations sur mesure

Ces formations « intras » sont sur mesure pour les collectivités qui ne sont néanmoins pas toutes intéressées. Les petites collectivités n'en ont pas forcément besoin, ou certaines préfèrent faire appel à un prestataire privé pour faire passer un message particulier ou donner une orientation politique à la formation. Par ailleurs, ces formations peuvent avoir vocation à accompagner certains projets (comme l'appui à la modernisation des dispositifs d'accueil du public). Cette formule facilite l'accès à la formation car l'agent n'a pas à se déplacer. De surcroît, elle peut être l'occasion d'échanges et de rencontres entre collègues. Des modules peuvent aussi être organisés au cas par cas.

L'évolution du CNFPT

L'image du CNFPT est variable, d'une délégation à l'autre, plus ou moins dynamique. Les collectivités ne sont pas soumises directement à la RGPP et le CNFPT doit par conséquent avoir un rôle d'ajustement des collectivités aux évolutions de leur environnement juridique. En même temps, le CNFPT évolue, comme en témoigne la loi de 2008 répartit les missions et recentre le CNFPT sur sa mission formation. C'est un outil qui n'est pas si mauvais si on compare les réformes permanentes de la formation professionnelle dans le secteur privé, et les problématiques rencontrées dans la fonction publique d'Etat. Finalement, la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale s'en sort bien. Par ailleurs, le CNFPT doit faire face à beaucoup de demandes de la part des collectivités. Le taux de refus avoisine les 16% dans la Première couronne. 80 000 agents sont inscrits pour une capacité d'accueil de 70 000 places. La délégation Première couronne compte 120 agents, pour 2 300 agents en tout au CNFPT, comparé à 150 000 fonctionnaires territoriaux. Autrement dit, le CNFPT ne peut pas répondre à tout et doit assurer ses missions obligatoires. Le système d'une cotisation qui permet aux collectivités d'avoir un service est un bon système, mais c'est

bien que d'autres solutions existent pour elles. Elles conservent une marge de liberté et encourage le CNFPT à se renouveler pour rester compétitif et ne pas être trop bureaucratique. Il y a donc un bon équilibre entre le principe de libre administration des collectivités et celui de fonction publique unique avec des lieux de rassemblements et des points de repères comme le CNFPT.

Entretien avec Bruno PARTAIX

06 août 1009

Présentation

Bruno Partaix est Directeur des ressources humaines de la Région Ile-de-France.

Les grands enjeux de la région en matière de GRH

Bruno Partaix identifie un certain nombre d'enjeux que doit surmonter la GRH dans une collectivité comme la région Ile-de-France, dont les caractéristiques sont spécifiques en raison de sa taille. La problématique démographique est un enjeu majeur, avec la question de préparer le départ à la retraite massif d'un grand nombre d'agents. Par ailleurs, Bruno Partaix évoque les enjeux suscités par une logique de plus en plus concurrentielle entre les collectivités. Il n'y a plus d'unicité des politiques publiques ni de socle commun dans les collectivités. La question de la formation tout au long de la vie est également un enjeu important puisqu'elle constitue une contrainte budgétaire qui pèse de plus en plus. On ne fait finalement de la bonne GRH que sous contrainte. Il faudrait développer l'employabilité ce qui passe par la construction de parcours professionnels pour chaque agent. Bruno Partaix cite également la question du mal-être (ou bien-être) au travail car on constate aujourd'hui une souffrance au travail qui n'existait pas auparavant ce qui amène de nouvelles problématiques liées aux conditions de travail. Le tabou sur ces questions est enfin levé mais il appelle de nouvelles solutions. Au final, la GRH apparaît comme beaucoup plus exigeante qu'auparavant dans la logique d'individualisation des services publics. Les agents sont par conséquent de plus en plus responsables, tandis qu'avant la responsabilité portait davantage sur la procédure, ce qui constitue une vraie évolution du processus de gestion. La logique client impose une réponse à l'utilisateur avant tout et beaucoup d'agents n'ont pas encore complètement intégrés ce changement. L'effet 35 heures a par exemple été un facteur pénalisant car un cadre qui reste travailler en fin de journée devient un simple agent.

Le rôle de la fonction RH

La fonction RH évolue dans le sens d'une modernisation du travail de l'administration. Elle est forcément stratégique. Néanmoins, la gestion des RH est parfois très déconcentrée. L'exigence d'adaptabilité des collectivités est quasi constante car les choses évoluent très rapidement.

La place du CNFPT

Le CNFPT fait un réel effort d'adaptation. Une convention de partenariat a été signée pour la mise en œuvre d'un partenariat individualisé et d'outils mis à disposition par le CNFPT. Pour la gestion déconcentrée des TOS, le CNFPT est par ailleurs un partenaire très précieux. Il existe pour la région Ile-de-France un plan de formation sur le management avec l'appui d'un prestataire extérieur. Après discussion avec le CNFPT, un module sur mesure a été créé. Finalement le CNFPT a été un intermédiaire entre la région et le partenaire privé. Un travail informel a été lancé avec les cadres opérationnels avec l'idée de bâtir un module de positionnement obligatoire pour chacun pour faciliter la montée en compétence de tous. Par ailleurs, un travail sur les valeurs a été commencé.

Le sentiment d'appartenance à la région et le besoin de mobilité

Il existe un réel sentiment d'appartenance à la région Ile-de-France, comme en a témoigné une enquête sur le climat social en 2004, avec des agents qui ont notamment vu la région se construire. Ce sentiment d'appartenance renforce évidemment la motivation et le bien-être au travail. Mais il y a un risque de mobilité moins forte qui est un autre enjeu actuel. Les prérogatives de la région sont de plus en plus importantes en même temps qu'on acquiert de plus en plus compétences. Tant que du personnel nouveau arrive, le renouvellement est possible. Mais le risque est que dès lors que peu d'agents arriveront car peu de nouvelles compétences seront transférées, l'effectif stagne. D'où l'importance de travailler actuellement sur un plan de mobilité interne. Le renouvellement des équipes doit être permanent.

Entretien avec Annick RENAUD-COULON

18 août 2009

Présentation

Annick Renaud-Coulon est auteur de plusieurs ouvrages sur le concept d'université d'entreprise et présidente du Club Européen des Universités d'Entreprise qu'elle a créée.

Une structure « corporate »

Il est indispensable de veiller à ne pas confondre un centre de formation lié à un secteur d'activité et une université d'entreprise à proprement parler liée à une entreprise ou à une entité juridique distincte. Une université d'entreprise est une structure éducative liée à un centre corporate.

Des universités « de ville ou de territoire »

On peut très bien imaginer une structure interne à une agglomération qui reprendrait certains éléments d'une université d'entreprise, mais qui n'en serait en aucun cas une vraie université d'entreprise, car un territoire n'est pas une entreprise. Les dynamiques sont proches mais le modèle n'est pas directement imposable. On peut citer l'exemple du projet de « l'école de la Ville de Nancy », dont l'objectif était de réunir l'ensemble des acteurs qui contribuent à un territoire, afin de mettre en synergie tous ceux qui partagent des intérêts communs sur un même territoire. Il s'agit donc d'apprendre la ville, d'apprendre à y vivre bien et à la développer sur plusieurs dimensions : sociale, économique, environnementale...

Importer la dynamique d'une université d'entreprise

L'adaptation du concept d'université d'entreprise dans le secteur public local consisterait donc à importer la dynamique d'une université interne, sans faire une réelle université d'entreprise. Comme dans une entreprise, on pourrait regrouper des agents de fonctions métiers différentes autour de deux éléments que sont l'identité commune, et la stratégie de l'organisation.

L'important est d'être en mesure de « nommer » un territoire. Les universités d'entreprise ont une identité à nommer. De même que des organisations telles que l'ONU, le Trésor ou la Défense américaine qui possèdent des structures corporate car leur identité est « identifiable ». Or, la logique territoriale est plus complexe. Il faut d'abord que les acteurs territoriaux puissent nommer qui synthétise leur identité commune. L'objectif d'une telle structure serait de se donner les moyens de trouver une harmonie dans le vivre ensemble.

Les limites envisageables

Ce type de structure tarde à se mettre en place, malgré sa pertinence, en raison de la tradition bureaucratique qui perdure dans les collectivités territoriales. Chacun a peur du changement car il est susceptible de remettre en cause des prés carrés et des intérêts parfois personnels. Pourtant, il apparaît essentiel de travailler sur le développement des territoires et ce type d'outil est tout à fait intéressant. Des éléments existent mais il manque globalement de synergie entre les acteurs. Si on peut nommer le territoire et définir une vraie identité, on peut se servir de la dynamique du type université d'entreprise pour développer le territoire et intégrer les populations. Ce type de structure serait un lieu d'intégration très fort.

Par ailleurs, le pouvoir politique serait une autre limite avec la question de la continuité de la structure interne. On peut faire un parallèle avec une entreprise mais il n'y a théoriquement qu'une seule tête contrairement à une collectivité. Qui devrait être le porteur du projet entre l'élus ou le DGS ? Bien qu'il n'y ait pas les mêmes recherches de compétences et les mêmes intérêts directs, beaucoup de choses sont à faire pour adapter un outil qui emprunterait la dynamique d'une université d'entreprise dans une collectivité territoriale.