

ESSAI D'ÉTUDE PROSPECTIVE SUR LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES A MADAGASCAR

par

M. Georges SALA

*Conseiller aux affaires administratives
Professeur des Techniques administratives
à l'Ecole Nationale de Promotion Sociale*

INTRODUCTION

La notion d'éducation permanente organisée pour des groupes, redécouverte à l'époque moderne, a conquis les esprits au point que ce souci se manifeste de nos jours dans toutes les branches d'activité de la plupart des pays industrialisés, et même dans cette branche que l'on appelait familièrement « la vieille dame » — sans doute parce que l'on pensait qu'elle n'avait plus grand-chose à découvrir — : l'administration publique.

Ce besoin d'éducation permanente des agents administratifs commence aussi à être ressenti, malgré de nombreuses réticences dues sans doute au prestige encore intact des diplômés et à la fierté légitime des positions acquises, dans les pays d'administration jeune. Et cela d'autant plus que, dans ces pays en voie de développement, c'est sur cette admi-

nistration que repose le poids de l'animation et de l'émulation de masses pas encore tout à fait mûres pour la compréhension des problèmes du monde moderne.

C'est pourquoi, dans une première partie de cette étude, avec la collaboration de Jean COMTE, Administrateur des Affaires d'Outre-Mer, ont été recherchées quelles étaient les structures qui pourraient être mises en place pour l'éducation permanente, autrement dit la formation en cours d'emploi, des agents administratifs à Madagascar : une voie, parmi d'autres, sans aucun doute, pour rendre possible dans l'avenir ce qui est déjà souhaitable pour ce futur, c'est-à-dire une administration en état permanent de faire face, avec méthode et efficacité, à la complexité de sa tâche (1).

Trois modes de formation, selon les niveaux de responsabilité, ont été retenus : formation des agents d'exécution, organisée au sein de la profession, formation des agents de commandement et formation des cadres de direction, regroupées au sein d'un centre d'études placé de préférence au niveau du chef de Gouvernement, de façon à faciliter les rapports, d'une part avec les divers secteurs ministériels et d'autre part entre ces secteurs eux-mêmes.

Il est certain que cette distinction des trois groupes est quelque peu arbitraire car tout agent administratif à quelque niveau qu'il soit est simultanément chargé d'exécuter, de commander — ou coordonner — et de diriger — ou concevoir —. Elle n'en est pas moins utile sur le plan de l'organisation pratique de la formation, d'autant que la préparation à ces trois aspects du travail administratif est une question de dosage de programmes.

Cependant, la mise en place des structures de formation ne permet pas à elle seule d'espérer atteindre l'objectif poursuivi.

(1) Etude publiée dans la *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Volume XXXII, 1966, n° 3.

Ajoutons que M. COMTE n'a pu participer qu'au premier canevas du présent article.

L'ÉVOLUTION

« La prospective est la prise de conscience de l'accélération que manifestent la plupart des rythmes de transformation technique et sociale ; elle est ensuite la décision de prendre pour règle d'action l'avenir en refusant les normes rassurantes d'un passé qui ne serait valable que pour avoir duré ».

Abel JEANNIÈRE (1).

Il serait en effet insuffisant de prévoir les structures nécessaires à la formation en cours d'emploi des cadres administratifs, si l'on n'essayait pas de tenir compte des changements qui devront inéluctablement intervenir dès un moyen terme pour que cette organisation demeure aussi adaptée que possible aux nouveaux besoins. Cette optique est d'autant plus indispensable que dans un pays en voie de développement accéléré comme Madagascar, les transformations devront être particulièrement rapides, surtout dans le domaine des problèmes économiques : à l'heure actuelle, la mise en place du plan quinquennal doit aboutir à une modification profonde des structures économiques, sociales et administratives, du fait qu'elle correspond à une nouveauté dans le pays.

Comme le dit sur le plan général G. BALANDIER : « Dans un monde où les hommes, les instruments techniques, les biens et les connaissances se multiplient à des rythmes jamais connus, les problèmes techniques concernant leur « administration » occuperont progressivement les premières places parmi les préoccupations des responsables. Cet « encombrement » et cette complexité des sociétés modernes, à eux seuls et en raison de leur progrès continu, requerraient une intervention croissante des sciences sociales appliquées. Mais il y a davantage à constater. Les modifications résultant du mouvement des techniques et de la croissance économique apparaissent de plus en plus vite et de plus en plus nombreuses ; elles ont un effet cumulatif ; elles exigent une adaptation des structures matérielles de la société (villes nouvelles, urbanisation des campagnes, etc...), des rapports économiques et sociaux (socialisation partielle de la propriété, planification, automatisation de la production, etc...), des attitudes collectives et des comportements individuels » (2).

Pour l'ensemble des agents administratifs, l'évolution se traduira d'abord par une augmentation des activités, les cadres en place ayant

(1) A. JEANNIÈRE : « L'attitude prospective », *Revue de l'action populaire*, décembre 1964.

(2) G. BALANDIER : « Réflexions sur les Sciences Sociales » dans *Prospective* n° 10, 1963.

à faire face à de nouveaux problèmes sans pouvoir négliger les anciens. C'est déjà le cas, par exemple, de l'administration préfectorale qui, après avoir été chargée, sans rien perdre de ses attributions anciennes, de participer à la conception et au contrôle de l'exécution du plan à l'échelon régional, se voit maintenant directement investie d'un devoir de promotion économique par le biais des Syndicats de Communes à vocation économique. Les agents administratifs de ce niveau se trouvent ainsi chargés de responsabilités nouvelles allant de l'organisation de la préparation des terres jusqu'à la commercialisation des produits, et bientôt, déjà même, à la transformation industrielle de ces produits. Cette évolution se traduira d'abord devant la masse des charges nouvelles, par une redistribution des tâches au sein des effectifs, avec en corollaire, accroissement des difficultés de coordination.

Mais, inéluctablement, de même que dans tous les pays modernes, cette multiplication des attributions débouchera sur une spécialisation de plus en plus poussée des cadres administratifs qui seront, d'autre part, multipliés. Cette spécialisation s'accompagnera d'ailleurs d'une complexité croissante de chacune des attributions des agents concernés. Il s'ensuivra, entre autres, une amplification des problèmes d'information qui sont et seront de plus en plus à la base de l'action avec la nécessaire rapidité du rassemblement des informations, la difficulté de leur centralisation et surtout la complexité croissante de leur utilisation rationnelle. Et c'est à ce stade qu'il sera absolument impératif d'obtenir des agents administratifs, cette attitude de l'esprit que l'on appelle l'esprit de décision, car devant une information de plus en plus rapide et de plus en plus poussée, la responsabilité que représente un choix grandit. Et l'on risque de buter sur l'obstacle infranchissable qu'oppose un esprit incapable de distinguer un vrai problème d'un faux, ou encore incapable en face d'éléments forcément contradictoires ou tout au moins discordants, d'adopter une autre attitude que la fuite dans « les délais de réflexion » c'est-à-dire dans l'inaction.

Les questions d'organisation individuelle et collective du travail, tant sur le plan matériel que sur le plan mental, verront alors leur importance atteindre leur apogée, si tant est que l'on puisse en matière de méthodologie se contenter de rester au-dessous du maximum réalisable. Mais d'autre part, s'il est certain que l'évolution des structures économiques prioritaires entraînera l'évolution des structures sociales et administratives, il n'en est pas moins sûr que ces évolutions ne se feront pas à la même cadence : les structures administratives suivront de près l'évolution économique, car, maître d'œuvre de cette création continue qu'est la poursuite de l'indépendance économique, l'adminis-

tration devra s'adapter au fur et à mesure que la réalité traduira, donc trahira si l'on peut dire, les idées de départ.

Par contre, les structures sociales évolueront beaucoup plus lentement. Car le temps n'est plus où la loi sanctionnait la transformation préalable des mœurs : ce sera plutôt l'inverse qui se produira ; et les mœurs qui s'adapteront au progrès économique. Et la mentalité de l'homme évolue finalement moins vite que les techniques qu'il imagine : peuvent très bien voisiner, et pendant longtemps, l'avion à réaction et la marche à pied, l'emploi de la copie électronique en même temps que la copie à la main de plusieurs exemplaires d'un même document. Et pourtant c'est la masse des marcheurs à pied qui sera chargée, in fine, de réaliser le progrès général.

A Madagascar, risque donc de s'agrandir la distorsion entre l'élite administrative et la masse, de même que la distorsion entre la nécessité nationale et la réaction individuelle au progrès. Bien plus encore que dans les pays sur-développés, le facteur humain devra en conséquence être pris en considération dans les décisions car il faudra encadrer les habitudes existantes pour intégrer progressivement ce qui pourra survivre d'elles dans un nouveau genre de vie.

On parviendra ainsi à un véritable dilemme avec, d'une part, une spécialisation croissante des agents administratifs à tous les niveaux avec une activité de plus en plus complexe et de plus en plus rapide — à concevoir et à réaliser — et d'autre part, un facteur humain forcément déphasé, sinon en retard caractérisé sur les structures évoluées.

C'est de ce dilemme qu'il faudra tenir compte dans le problème de la formation en cours d'emploi des cadres administratifs — pour essayer, sinon d'en venir à bout, du moins pour en atténuer les conséquences fâcheuses.

I. — PROBLÈMES D'ENCADREMENT

a) L'encadrement permanent.

En ce qui concerne les agents d'exécution, leur éducation permanente étant d'une part surtout orientée vers les aspects techniques de leur profession, et étant d'autre part assurée au sein de leur propre branche d'activité, la part de méthodologie de l'action qu'il leur sera nécessaire d'aborder sera assumée par leurs cadres des niveaux de commandement et de direction.

Ainsi, la conscience du problème particulier que posera le facteur humain dans l'évolution de Madagascar et par voie de conséquence la recherche des solutions originales à ce problème, devra être spécialement poursuivie dans la formation en cours d'emploi des agents des deux autres niveaux.

Un des moyens d'accorder au facteur humain la place qui lui revient dans la formation au commandement et à la décision, est de confier l'encadrement permanent des agents administratifs à recycler ou à former à des techniciens malgaches. Cela ne pourra probablement pas se faire dès la mise en place des structures de formation car l'encadrement, pour atteindre un maximum d'efficacité, devra répondre à deux conditions : avoir en premier lieu, personnellement, une longue pratique professionnelle de l'administration, et cela aux différents échelons de la hiérarchie : car pour « former autrui » il faut logiquement déjà connaître et le sujet enseigné et un minimum de méthodes de travail sur ledit sujet, autrement dit avoir une expérience professionnelle confirmée. Mais en second lieu, l'encadrement devra nécessairement avoir une formation pédagogique poussée, car le transfert tant des connaissances que des expériences, surtout auprès d'adultes déjà conditionnés par leur propre expérience, ne se peut obtenir sans une préparation particulière.

Pour la période de démarrage des structures de formation en cours d'emploi, il devra être sans aucun doute fait appel à des assistants techniques français, s'il en est qui répondent aux conditions ci-dessus. Ils devront être choisis, d'un côté parmi les fonctionnaires ayant exercé au temps de l'ancienne administration et ayant évidemment conservé le contact avec la réalité du pays, de façon que les aspects pratiques, matériels et sociologiques, conservent leur part prédominante dans l'analyse des problèmes. Mais, d'un autre côté, il serait bon que ces techniciens constituent des « tandem » avec des professeurs d'université ayant eu l'occasion de faire preuve de capacités d'administration ou de gestion au cours de leur carrière, de telle sorte que les aspects juridiques (au sens large) et les solutions théoriques ne soient pas abusivement rejetées au nom d'une volonté de « pratique » mal comprise.

Mais, dès le départ, la formation de l'encadrement permanent malgache devra être entreprise de façon à pouvoir lui passer progressivement les rênes. Le problème de recrutement de cet encadrement se trouvera donc posé immédiatement. Pour cet encadrement malgache, « l'important n'est pas le diplôme ; c'est l'aptitude à adapter ses méthodes de pensée, de travail et de formation à des réalités humaines et professionnelles tout à fait nouvelles ; c'est l'effort permanent, diffi-

cile et usant, qui consiste à essayer de comprendre et à accepter de se remettre en cause » (1).

Dans le contexte actuel, les techniciens malgaches offrant le maximum de polyvalence et d'adaptabilité, la connaissance la plus large des rouages et des imbrications des divers services administratifs sont des Inspecteurs d'Etat et des Contrôleurs d'Etat : recrutés parmi les fonctionnaires expérimentés, leur expérience s'est élargie à l'ensemble de l'action administrative, tandis que leur profession même les contraignait à une étude et à une compréhension strictement objective du fonctionnement des services, ce qui leur permet de conserver une position d'arbitrage en face de cadres venant de services différents. De plus, ce sont eux qui ont vécu au sens le plus large les problèmes de la coordination, s'ils n'ont pas toujours été amenés à les résoudre pratiquement.

C'est donc à leur formation pédagogique que devront se consacrer les assistants techniques chargés de « roder » les organismes de formation en cours d'emploi. Ce en quoi d'ailleurs ils seront aidés par le fait que Inspecteurs ou Contrôleurs auront été, en tant que tels, amenés à éduquer, à former et à renseigner les agents qu'ils contrôlaient : d'où une première approche, pragmatique mais efficace, des problèmes de communication.

Le problème sera sans doute plus compliqué en ce qui concerne le recrutement des théoriciens universitaires malgaches à moyen terme : car leur participation à des activités d'administration ou de gestion au cours de leur carrière (indispensable, répétons-le, pour qu'ils puissent mettre leurs connaissances théoriques au service de la solution de problèmes concernant l'administration) ne peut être envisagée qu'à long terme, étant donné leur jeunesse actuelle. Il appartiendra donc à l'université d'orienter quelques-uns de ses juristes malgaches vers cet aspect du problème, afin de leur permettre de participer efficacement à la formation des cadres dans l'avenir.

En ce qui concerne les techniciens malgaches, qui, eux, existent déjà, leur formation de formateurs sera assurée par leur intégration progressive à l'équipe d'encadrement : on peut envisager pour commencer leur participation en tant qu'observateurs aux activités de formation ; après chaque série d'enseignement, une séance de travail des encadreurs et des observateurs permettra une analyse et une critique réciproque des observations et des questions soulevées. En un deuxième

(1) J.P. MARTIN, Directeur du Centre de Formation et de Perfectionnement Administratif du Sénégal : « Les militaires du contingent dans les établissements de formation de cadres administratifs », *Coopération et Développement* n° 11, août 1966.

**TABLEAU DE L'ÉVOLUTION DE L'ENCADREMENT DANS L'ORGANISME
DE FORMATION EN COURS D'EMPLOI DES CADRES ADMINISTRATIFS**

Perfectionnement des cadres
d'exécution

au sein de chaque profession

Perfectionnement des cadres
d'exécution
de l'administration générale

	1° an.	2° an.	3° an.	4° an.	5° an.	6° an.	7° an.
AT1	AT1	AT1	AT1	TM3	TM4	TM5	TM6
TM1	TM1	TM2	TM3	TM4	TM5	TM6	
AT2	AT2	AT2	TM1	TM1	TM2	TM3	TM4
AT3	AT3	AT3	TM2	TM2	TM3	TM4	TM5

Perfectionnement des cadres
de commandement

Formation des cadres de
de direction

AT1	AT1	AT1	TM1
	TM1	TM1	
AT2	AT2	AT2	TM2
AT3	AT3	TM2	TM3

NOTA : AT = Assistant Technique
TM = Technicien Malgache

stade, des tâches d'encadrement partiel leur seraient confiées, toujours suivies d'analyse critique, le troisième stade étant la relève intégrale de l'assistant technique français.

Le tableau ci-joint donne mieux qu'une description, l'idée de ce que pourrait être la malgachisation de l'encadrement permanent technique de la formation en cours d'emploi.

Il convient de préciser que l'encadrement permanent devra faire face à deux obligations dans la formation en cours d'emploi : il aura une fonction d'encadrement proprement dit, c'est-à-dire organisation pratique — conditions matérielles, pédagogie générale, programmes... — des sessions et des cycles, c'est-à-dire aussi une fonction d'assistance, notamment dans le cadre de la formation des agents de « direction », aux individus ou aux groupes pour les aider à résoudre les problèmes de recherche, de documentation, d'élaboration des travaux.

En second lieu, l'encadrement permanent aura une fonction d'enseignement qui sera quasi-exclusive dans le perfectionnement des cadres d'exécution de l'administration générale, importante dans le perfectionnement des cadres de commandement et minoritaire dans la formation des cadres de direction.

b) L'encadrement occasionnel.

Les objectifs même de la formation en cours d'emploi interdisent de limiter les contacts des agents administratifs à former avec les seuls encadreurs permanents, quelles que soient leur polyvalence et leur compétence. Il faut ouvrir les horizons et en conséquence, faire appel à des techniciens hors du centre. Ils seront choisis en fonction des programmes et des thèmes étudiés. Leurs capacités de pédagogues, si elles sont souhaitables bien sûr, sont tout de même moins nécessaires que pour les permanents, puisque ces derniers auront précisément pour tâche d'assister les agents administratifs. Mais il est absolument indispensable, surtout au début pour les occasionnels français, mais aussi à moyen et à long terme, pour les occasionnels malgaches, qu'ils aient une connaissance sérieuse, non seulement du pays, mais aussi de ses hommes, puisque le facteur humain est à nos yeux déterminant.

II. — PROBLÈME DES OBJECTIFS

I. — Ainsi, les objectifs principaux de la formation en cours d'emploi, compte tenu toutefois de l'incorporation du facteur humain, ne varieront pas au fil des années.

Il est certain qu'en ce qui concerne les cadres d'exécution, le caractère technique de la majeure partie de leurs occupations et préoccupations pourrait donner à penser que le recyclage de leurs connaissances techniques, tenue de livres, méthodes agricoles, etc... suffirait. Ce serait une erreur car il n'est de technique, fût-elle strictement administrative, qui passe si elle n'est pas assimilée et acceptée autant par son démonstrateur que par les hommes auxquels elle est appliquée.

D'autre part, même à son échelon, l'agent d'exécution est appelé à prendre quotidiennement de multiples décisions. C'est pourquoi, il n'est pas inutile d'insister sur le fait que la part que nous avons fixée dans les programmes de formation de ces agents pour la « méthodologie de l'action » doit être, à leur échelon, influencée par les nouvelles conditions originales qui seront progressivement celles de la « prise de décision » dans l'Administration Malgache.

C'est pourquoi aussi la formation au commandement et à la décision des agents des niveaux de commandement et de direction — qui, ne l'oublions pas, auront la responsabilité de leur action professionnelle mais aussi la responsabilité de la formation de leurs propres agents d'exécution — devra être poursuivie mais dans un contexte en évolution : spécialisation croissante des agents alors que toutes les spécialités interfèrent inéluctablement ; complexité cumulative des problèmes car toute action a des conséquences et rend nécessaire non pas une mais plusieurs actions nouvelles ; difficulté progressive enfin de l'information, non seulement dans son accumulation mais encore et surtout dans son utilisation rationnelle.

II. — En conséquence, il sera donc nécessaire d'élargir encore les thèmes de travail autour desquels seront centrés les sessions et les cycles. D'une part, Madagascar devra s'intégrer dans l'ensemble mondial, en particulier pour ce qui est de son développement économique que l'on ne saurait imaginer comme strictement autarcique ; cette intégration influera de plus en plus sur les décisions et les problèmes mondiaux acquerront par là une place croissante dans l'information de base. Ainsi apparaîtra par exemple le thème de l'organisation des marchés mondiaux.

— D'autre part, Madagascar devra, face à la complexité croissante de son administration et face à l'impossibilité financière de multiplier à l'infini ses agents, se tourner vers une mécanisation croissante de ses opérations d'information. Or, c'est là un problème auquel les agents administratifs ne sont nullement préparés et qui devra faire l'objet d'études approfondies à l'occasion des recyclages — d'autant qu'en ce domaine la technique évolue à une cadence remarquable.

En prévision d'un futur toujours plus complexe, pourra être également envisagée la formation non pas à la recherche opérationnelle, mais à l'utilisation de la recherche opérationnelle, cette technique qui — pour résumer la formule de M. RONAYNE — est un instrument qui facilite la découverte de la meilleure solution et de la politique la plus appropriée à l'organisation totale. Il sera cependant nécessaire de ne pas oublier que cette technique mathématique ne permet pas de tenir un compte suffisant de certains facteurs essentiels à la décision, et en particulier des facteurs humains, qui, nous l'avons vu, seront à Madagascar essentiels.

Dans une étape ultérieure, après avoir pendant des années, préparé les divers cadres supérieurs aux attitudes et techniques mentales nécessaires à l'analyse la plus large des problèmes du développement à conquérir, il sera sans doute sage de faire intervenir l'analyse des conséquences du développement acquis, notamment du développement économique.

Car il serait bon d'essayer d'éviter qu'au futur Madagascar ne s'appliquent les propos désabusés du professeur J.K. GALBRAITH qui disait au sujet des Etats-Unis au reporter du journal « *Le Monde* » : « On a aujourd'hui le développement, mais les *conséquences* de ce développement nuiront bientôt au développement lui-même. La plupart des économistes se battent encore pour la croissance du produit national brut, alors qu'elle est maintenant assurée. Ce qu'ils ne voient pas, c'est que l'expansion ne réduit pas automatiquement les zones de pauvreté, n'améliore pas automatiquement la condition des Noirs et que les déshérités vont devenir de plus en plus agressifs. Ce qu'ils ne voient pas, c'est que la prolifération des biens répondant à des besoins artificiels rendra bientôt la vie urbaine insupportable ».

Voilà donc, à titre d'exemple simplement, quelques thèmes d'études qui pourront, à l'occasion de la formation en cours d'emploi des cadres supérieurs des administrations, préparer les esprits de ces responsables aux difficultés de leur avenir : adaptation permanente à leur niveau de responsabilité actuel, et de plus en plus d'adaptabilité à des responsabilités élargies ou nouvelles.

III. — En tout état de cause, en face de la complexité croissante et des problèmes et de l'information qui permet de les résoudre, la formation à la méthodologie de la décision devra ouvrir une place de plus en plus grande à la formation psychologique des agents à cette décision. En effet, la méthodologie aboutit normalement à une façon de penser — analyse, synthèse... — mais elle ne débouche pas forcément sur le « sens de la décision » dont il a été parlé à propos de l'encadrement.

Or, plus la complexité est grande, plus la gamme des choix possibles entre diverses solutions s'élargit, surtout si l'analyse a été menée méthodiquement à fond. Le risque est grand alors de voir les agents les plus méthodiques reculer purement et simplement devant la responsabilité du choix, tout choix représentant plus ou moins un pari sur l'avenir. Il y a fort loin de la théorie de la décision à la pratique de la décision et il est des hommes qui ayant une connaissance approfondie de la théorie sont en fait incapables de décider.

Deux défauts devront être particulièrement étudiés dans la formation en cours d'emploi des agents administratifs, de façon à faciliter leur élimination : le faux problème qui résulte d'ailleurs souvent d'une analyse erronée ou d'une difficulté à distinguer l'essentiel de l'accessoire ; le délai de réflexion qui, tout en désignant souvent une mesure de sagesse, sert non moins souvent de moyen dilatoire, surtout lorsqu'il est répété jusqu'au moment où — si l'on peut dire — les choses se sont apparemment réglées d'elles-mêmes.

A côté du sens de la décision, une autre qualité intellectuelle devra être développée — si possible — à l'occasion de l'étude des thèmes : l'objectivité, ou plus exactement la sincérité, car si l'objectivité est un idéal difficile à réaliser, la sincérité, du fait qu'elle est une position subjective est à la portée de tout le monde. Or, dans le domaine de l'administration de demain où des problèmes de rapports humains tant dans le sens vertical de la hiérarchie que dans le sens horizontal des services, auront une importance de plus en plus grande, des positions insincères ne peuvent que détruire la base même de ces rapports : la confiance.

IV. — C'est ainsi qu'il faudra introduire dans l'étude des thèmes de formation comme dans celle des cas concrets choisis dans ces thèmes et développer toujours davantage au fil des ans, l'analyse des facteurs psychologiques et sociologiques du commandement et de la décision. Ce qui soulève le problème de l'évolution des méthodes.

III. — PROBLÈMES DES MÉTHODES

En effet, pour pallier le risque de « déshumanisation », de l'administration, plus les problèmes abordés à l'occasion de la formation en cours d'emploi seront complexes, plus il sera nécessaire d'accoutumer les participants des sessions et des cycles à compléter leurs informations préalables au commandement et à la décision par l'analyse des facteurs humains, y compris les leurs, mis en jeu par les problèmes en question.

I. — Ici encore il faut distinguer l'éducation permanente des agents d'exécution de la formation en cours d'emploi des agents des niveaux supérieurs. En effet, la mise à jour des connaissances techniques des exécutants constitue et continuera à constituer au fil des ans la partie essentielle de leur préparation. Il s'agit ainsi d'une « formation à dominante de conditionnement » pour reprendre l'expression de M. André de PERETTI (1). En conséquence, les méthodes expositives et démonstratives resteront les méthodes les plus efficaces.

Toutefois l'utilisation de procédés nouveaux de diffusion permettront progressivement de modifier l'organisation des programmes de préparation. L'emploi plus poussé de la radiodiffusion autorisera le transfert sur les ondes de tout le secteur expositif de la formation, intégré au début dans le programme des sessions. Pour pallier l'inconvénient de l'absence de contact direct entre formateur et agents et donc de l'impossibilité pour le formateur de percevoir et de redresser les carences ou les incompréhensions individuelles, il sera nécessaire de prévoir après chaque émission et après un certain délai, une émission de reprise et d'explications complémentaires. Cette émission sera fondée sur les questions posées par lettres ou par téléphone — à condition bien sûr qu'il en soit posé, ce qui implique au préalable un « déblocage affectif » des auditeurs qui pourra être obtenu par le contact direct qu'assureront les sessions itinérantes : le formateur radiophonique ne sera pas anonyme, inconnu de ses auditeurs.

C'est sur la base de ces exposés radiophoniques qu'une partie des devoirs par correspondance pourra être progressivement axée. La session suivante aura donc autant d'heures de libérées pour la formation démonstrative, c'est-à-dire pour les travaux pratiques et pour la préparation intellectuelle à l'initiative. La radiodiffusion aura encore l'autre avantage d'étaler les exposés sur une période plus longue et d'éviter ainsi la gymnastique intellectuelle un peu forcée que représente la concentration en une session courte de plusieurs exposés sur des sujets

(1) André de PERETTI, Directeur des Etudes de l'I.N.A.S. : « Pédagogie et formation des fonctionnaires », *Education et Gestion* n° 2, 1965.

aussi différents par exemple que l'évolution de la réglementation fiscale et l'évolution de la réglementation domaniale, sujets qui intéressent les agents d'exécution de l'administration territoriale.

A plus long terme, l'implantation de la Télévision — qui semble inéluctable à Madagascar malgré les difficultés considérables de l'opération dans ce pays, — permettra à son tour de transférer sur les ondes le secteur démonstratif de la formation, qui doit, pour être efficace, être visualisé. A ce stade, l'essentiel de la formation technique spécialisée sera assurée par les voies de la radiodiffusion et de la télévision, voies prolongées par les cours par correspondance échelonnés. Les sessions deviendront alors véritablement des sessions de « reprise » et de confrontation, et auront leur efficacité optimale car « c'est dans l'échange personnel entre élèves et professeurs qu'est supposé résider le plus clair des bienfaits de l'éducation des adultes » (1).

Ces sessions de reprise pourront alors être essentiellement consacrées à la formation à l'initiative et à la décision, à partir des informations et des travaux effectués durant l'intersession. En effet, cet aspect de la formation semble bien ne pouvoir être atteint qu'en groupe.

II. — Pour les agents de commandement et de direction, la formation en cours d'emploi est « à dominante d'apprentissage dans l'initiative ». « Les individus doivent être entraînés à des exercices de définition et de réflexion méthodiques, pour revitaliser les concepts et les méthodes dont ils usent souvent inconsidérément ; ils doivent être invités à une analyse permanente du milieu de vie réel » (2). Il ne s'agit plus là de technique — de mécanique, pourrait-on dire — du travail spécialisé, mais bien d'un entraînement mental.

Or, cette analyse des facteurs humains, plus encore que toute autre étude dans la formation en cours d'emploi, ne pourra être effectuée sur place, au contact avec la réalité vivante. Il ne s'agira pas de faire de la psycho-sociologie mais bien de prendre l'habitude de rechercher les blocages affectifs, les goulots d'étranglement selon l'expression utilisée dans les circuits économiques et surtout de rechercher les moyens efficaces, pratiques de les pallier. « Avant d'entreprendre une action quelconque, dit R. JOCQUET, il faut y réfléchir, la voir sous toutes ses faces, songer à ses conséquences et, en définitive, juger si elle vaut la peine d'être exécutée. La claire vision du but à atteindre, la cons-

(1) F.J. BAYLISS : « Une expérience de formation par la télévision au Royaume-Uni », Education ouvrière, B.I.T.

(2) A. de PERETTI : opus cité.

ciences des difficultés à vaincre et des moyens à employer sont indispensables à l'action (1).

Ainsi, la part de formation professionnelle technique spécialisée qui devra continuer à être assurée aux agents de commandement, pourra être progressivement transférée à la radiodiffusion et à la télévision, dans des conditions analogues à celles étudiées plus haut. Mais l'entraînement mental ne pourra s'effectuer qu'au cours des sessions longues prévues pour les agents des niveaux de commandement et de direction.

La complexité de l'information et des problèmes et l'importance essentielle des facteurs humains conduira progressivement à réduire le nombre de sujets d'étude approfondie, analysés en sessions de façon à disposer de davantage de temps pour des enquêtes sur place permettant la recherche personnelle des éléments d'information à l'échelon de l'homme et leur combinaison collective ensuite. Cette formule des enquêtes sur place permettra aux agents de garder le contact — ou de l'améliorer — avec la réalité, car « les administrateurs, imprégnés d'esprit pratique, sont particulièrement réticents en présence de tout ce qui fait penser à la théorie. Il est possible qu'ils ne s'intéressent pas à ce programme de formation si ce qu'on leur dit n'a aucun rapport avec leur travail quotidien » (2).

D'autre part, ce procédé des enquêtes, tout en faisant appel aux compétences particulières de chacun des participants aux sessions, permettra d'éviter le danger des « études de cas » empruntés à l'étranger. Ce danger résulte, selon M. Arych ATTIR, des faits suivants : « a) il arrive très souvent que des cas découlent de situations propres à des entreprises ou à des administrations établies dans les pays développés... et soient ou bien réels ou sans aucun rapport avec des situations caractéristiques de pays en développement ; b) même lorsqu'un cas soulève un problème général, les administrateurs intéressés sont désavantagés par leur ignorance du contexte dans lequel ce cas s'est posé... ».

La méthode des enquêtes permettra peut-être à la longue d'élaborer des « cas » spécifiques à Madagascar. Mais il est possible aussi qu'elle puisse suffire.

Un autre procédé pourra être également mis en place, surtout vers la fin des sessions, et dans la mesure où les services administratifs donneront leur accord et pourront déterminer les postes à la fois utiles

(1) Robert JOCQUET : « *Cultivez votre cerveau* », Production de Paris, 1962.

(2) Arych ATTIR : « Programmes pour la formation en cours d'emploi dans le domaine de l'administration du développement », *Revue Administrative*.

et sans danger pour eux : il s'agit de stages réels, mais stages « surveillés » en ce sens que le titulaire du poste demeurera aux côtés du stagiaire, et d'autre part que l'encadrement de la session veillera à éviter les à-coups et les frictions. Mais là se posera le problème aigu des côtés confidentiels de toute administration.

Enfin, dans le cadre et de la réduction des sujets d'étude en session et de la périodicité espacée (agents de commandement) ou de la non-périodicité des sessions (agents de direction), il devra être envisagé une diffusion aux anciens participants, d'une partie des travaux effectués par leurs collègues pendant l'année en cours. Cela pourra leur donner un élément d'information et surtout de réflexion sur des problèmes qu'ils n'auront pas abordés.

Ainsi débouchera-t-on sur une tentative pour donner aux agents de commandement et de direction, non seulement une vision globale de l'administration — puisqu'ils viendront de tous les horizons du secteur public et privé — mais encore et surtout, une vision générale de l'administration dans la société malgache.

CONCLUSION (1)

La conclusion à laquelle nous parvenons au terme de cette étude rejoint celle qui a été dégagée par plusieurs auteurs à propos de pays très différents, c'est que l'obstacle principal aux actions de formation réside dans la difficulté de les faire accepter sans réticence par la hiérarchie administrative. « Les services de formation, a écrit Paul BRÉGEON (2), sont des services fonctionnels. Comme d'autres services fonctionnels mais plus qu'eux peut-être, ils ne sont utiles que si la hiérarchie peut assimiler ce qu'ils apportent ». Quelles conditions paraissent nécessaires pour qu'il en soit ainsi ?

Nous en voyons essentiellement trois :

— qu'une liaison étroite existe entre la formation proprement dite et le perfectionnement, lequel doit être un prolongement de la première, en vue de sa modernisation et de son adaptation permanente au progrès ;

— que la formation soit dirigée par de véritables techniciens de l'administration, reconnus comme tels par la hiérarchie, qui en tant qu'encadreurs et enseignants pourront guider le navire dans les eaux déjà connues ;

— et qu'enfin la participation des techniciens administratifs malgaches soit envisagée le plus rapidement possible et progressivement accrue, afin que le facteur humain ne soit à aucun moment négligé au profit d'une technicité stérile parce qu'excessive.

Si ces conditions sont remplies, le problème de la motivation des stagiaires sera en grande partie résolu. Ils auront un intérêt professionnel évident à se perfectionner puisqu'ils sauront l'attention apportée par leurs chefs hiérarchiques à ces activités de formation et aux résultats qui peuvent en être obtenus.

Il est indispensable pourtant qu'il y ait encore autre chose : l'emploi de méthodes pédagogiques propres à éveiller et soutenir l'intérêt des fonctionnaires en stage. Elles consisteront avant tout à partir de leurs connaissances professionnelles, à les utiliser et à les confronter.

Cet intérêt sera d'autant plus grand que des confrontations auront également lieu entre fonctionnaires de corps de fonctions différentes, confrontations qui permettront de lutter contre le « clivage » des administrations, l'absence de coordination, et d'aboutir à une vue globale de l'administration.

(1) Cette conclusion est tout entière de M. COMTE, déjà cité, et auquel je rends hommage.

(2) P. BRÉGEON : « Rôle respectif de la hiérarchie et des services de formation », *Sociologie du Travail* n° 4, 1963.

Ainsi, partant de connaissances professionnelles techniques doit-on pouvoir déboucher sur des solutions pratiques aux problèmes du développement. A ce stade, on pourra considérer la partie comme gagnée. En effet, si la hiérarchie administrative est réellement attentive aux problèmes de formation, elle ne manque pas d'être influencée par ses résultats. C'est ce que constate par exemple Jean FOMBONNE dans « Où en est la formation dans l'entreprise ». « L'action de formation : a) a rendu les chefs plus attentifs aux problèmes non techniques et aux aspects humains qui se cachent souvent derrière les problèmes techniques et les font échouer ; b) a conduit à l'institutionnalisation de modes de communication, tels que réunions d'information, de coordination ou d'étude, ou renove le contenu et la forme des modes traditionnels d'information descendante, de la note de service au panneau d'affichage ; c) a favorisé l'expression ascendante de communications en diffusant les idées lewiniennes de participation aux décisions, ce qui ne signifie pas que le système autoritaire qui a son efficacité, ait disparu de l'entreprise, mais ses effets sur le moral en sont peut-être atténués » (1).

Peut-être s'étonnera-t-on de voir que nous avons limité notre recherche à l'évolution sur une dizaine d'années. Il nous a paru difficile d'aller plus loin sans risquer de faire une construction purement artificielle. Nous l'avons souligné, dans un pays dont les structures administratives, politiques, économiques, sociales, ne sont pas suffisamment installées, où certains secteurs vont rapidement de l'avant, tandis que d'autres paraissent devoir stagner un certain temps encore, il nous semble impossible d'imaginer ce qui se passera dans 20 ans. Nous pensons que ce ne sera possible qu'à partir du moment où le départ aura été réellement et sérieusement pris et par les mécanismes économiques et par les actions de formation. Les perspectives alors se dégagent d'elles-mêmes et la route à suivre pourra mieux être vue.

(1) Jean FOMBONNE : « Où en est la formation dans l'entreprise », *Sociologie du Travail* n° 4, p. 404, 1963.