

Formation interinstitutionnelle : comment dépasser l'expérimentation et créer un vrai projet de services publics ?

EN MARS 1994, différents services publics du quartier de la Villeneuve à Échirolles signaient, dans l'esprit du rapport Picard (1991), un protocole interadministratif relatif à la démarche d'amélioration des services publics. Il s'agissait de valoriser les prestations en s'appuyant sur les propositions des agents de base confrontés au public. Au-delà, il s'agissait de définir un projet de service public qui soit transversal à toutes les institutions intervenant sur le quartier de la Villeneuve. Était-ce une utopie ?

Une formation-action, externe à chaque administration, territorialisée et organisée autour d'un partage d'expériences, a permis à une trentaine d'agents de lier connaissance et d'avancer des idées. Déléguée à un cabinet de formation, elle était financée sur la ligne budgétaire « services publics de proximité » et devait s'étendre l'année suivante sur un autre quartier. Cela n'a pas été le cas. Dominique Gremeaux, chef de projet à Échirolles, revient sur les difficultés rencontrées pour généraliser ce type d'expérience.

DÉPASSER L'EXPÉRIMENTATION EN INTÉGRANT LA FORMATION AUX PLANS DE CARRIÈRE

Les services publics de proximité sont bien représentés sur le quartier de la Villeneuve, mais il manquait aux agents d'accueil une connaissance d'ensemble des autres services. La formation a eu pour objectif au-delà des solidarités internes à chaque administration de développer des appuis entre tous les agents du quartier, de créer de la mise en réseau entre eux. En 1994, elle a concerné une trentaine d'agents travaillant dans chacun des services : éducation nationale, police, services municipaux déconcentrés, conseil général, EDF/GDF, la Poste, centres sociaux... Les agents ont reçu l'information par voie hiérarchique, mais cela n'a pas contrarié sa diffusion : « Certains agents sont arrivés à reculons. Mais ils se sont vite piqués au jeu ».

L'action devait être relayée en 1995 sur un autre quartier concerné par le contrat de ville. Mais à cause du calendrier, seuls les agents de la ville étaient disponibles. La formation a été annulée. Pour Dominique Gremeaux l'enjeu est bien le passage de l'expérimentation à la systématisation. « Chaque administration a un plan de formation. Il se gère parfois deux ans à l'avance. La première année, j'ai négocié la disponibilité des agents avec les chefs de service. Nous avons signé un protocole qui validait les objectifs de la formation. » Mais le démarchage des administrations a un coût. Il n'est envisageable que ponctuellement, pour soutenir des expériences : « C'est un travail de romain. Je ne pouvais pas aller voir chaque administration avec ma "valise de chef de projet" ! Sur le long terme, se pose la question de la pérennisation de la démarche. L'enjeu est de faire connaître cette offre de formation à de nouveaux agents et de la planifier. Il faudrait l'inclure dans

les formations des administrations comme projet de développement pour le quartier. En 1995-96, je me suis résolu à interpeller le CNFPT, qui possède l'assise nécessaire pour mener des actions aussi lourdes ». Plusieurs séances de travail ont montré les limites de l'exercice : le CNFPT, mais aussi d'autres organismes de formation n'ont pas la légitimité pour jouer le rôle « d'ensemblier » indispensable à ce type d'action : « aucun organisme de formation n'a compétence à orchestrer une formation continue en interservices sur une base territoriale (agents de l'État, des collectivités locales, éventuellement associatifs...). Ces démarches sont nouvelles pour eux : ce sont des formations atypiques pour leur programmation : il n'y a pas de transfert de connaissances à proposer. C'était aussi une difficulté pour rendre crédible cette formation ». Dominique Gremeaux va plus loin en développant l'idée que cette approche n'est pas de l'ordre de la formation, qu'elle en modifie la notion et crée ainsi de l'ambiguïté vis-à-vis des organismes de formation sollicités.

Le succès de cette action a cependant inspiré, à Échirolles, de nouvelles démarches allant dans le même sens mais qui conservent une approche sectorielle : « par exemple la création d'un groupe de travail sur le "public jeunes", cofinancé par la Ville et l'État. Mais cela ne concerne pas le postier, l'ilotier, les HLM, ni l'éducation nationale. La perspective est très différente : y sont engagés des travailleurs sociaux rompus à l'analyse des pratiques et à la supervision... ». Cette formation ne s'adresse pas en priorité aux agents de base, souvent dépourvus des ressources nécessaires à l'évaluation de leurs actions, le groupe est plus hétérogène mais constitue un référentiel d'action commun, ce qui constitue un début de systématisation.

L'UTOPIE D'UN PROJET INTERSERVICES PUBLICS DOIT ÊTRE REVITALISÉE AU NIVEAU DU PILOTAGE

En dépit de sa réussite, la formation n'a donc pas été pérennisée. En marge de l'incompatibilité avec les plans de formation, il y a aussi des questions autour de la faiblesse du pilotage de l'opération. « L'entrée par les territoires est opératoire techniquement, mais il n'y a pas de vraie décentralisation des pouvoirs. La tendance est plutôt inverse. Que ce soit pour des élus ou pour des administrations, il est difficile de faire coexister des politiques générales avec des politiques territoriales. » La question est alors de savoir s'il est possible de réaliser un vrai projet de services publics sur une basse territoriale.

Dominique Gremeaux pense que son profil de chargée de mission, instable par définition, et non spécia-



© A. VAN DER STEENWYNG

lisé sur la formation professionnelle et permanente ne favorisait pas l'ancrage de l'action. Elle avait envisagé dès le début d'assurer la continuité par des « assemblées générales de services publics ». Ces assemblées générales devaient permettre de créer des temps forts réguliers entre les agents et les hiérarchies - tous formés sur un secteur géographique - et une réflexion sur des thèmes communs déterminés par eux-mêmes.

Mais les administrations ne sont pas préparées non plus pour le pilotage d'une expérience interinstitutionnelle : « La vraie question est : "comment piloter ?" Même si un chef de projet est bien placé pour "impulser", il ne l'est pas pour animer la démarche et la faire perdurer. Alors, pourquoi pas une ingénierie en tant que telle qui aurait eu les compétences ? J'ai questionné le CR•DSU pour savoir ce qui était fait. Souvent, les gens ont procédé par grands secteurs (HLM, etc.). On compte peu de démarches transversales ; et les autres tentatives se sont éteintes encore plus vite que la nôtre ». La question reste entière de savoir qui aurait la légitimité pour jouer ce rôle d'ensemblier.

Malgré une impulsion importante via le rapport Picard en 1991, la politique d'appui des services publics déconcentrés n'a pas été soutenue suffisamment longtemps par l'État. « C'est l'histoire de la mort d'une utopie. Des choses se cherchent sur certains secteurs, comme les maisons de la justice et du droit, mais Paul Picard allait plus loin : vers la gestion de territoire. Son rapport avait une dimension utopique, avec l'idée d'élaborer un projet territorial et interadministratif à partir des agents de base, et l'idée que la mise en réseau du service public peut avoir des effets sur le développement social urbain si les agents sont partie prenante des diagnostics. Or cela n'a été relayé nulle part. »

Dominique Gremeaux avait fait le choix de ne pas impliquer les usagers car « il y avait déjà beaucoup à faire côté professionnels sur des aspects immatériels, je n'ai pas su comment intégrer les habitants dans cette démarche, c'est à réfléchir ». Elle ne peut réprimer un regret : « Les agents de base ont nourri des espoirs, mais leur enthousiasme est retombé. Les hiérarchies ne sont pourtant pas hostiles : c'est un enjeu de management du personnel, et elles savent mesurer la détresse des agents. Les administrations ont d'ailleurs fait un effort important pour libérer les agents lors des temps de formations. Elles laissent faire. Mais nous sommes bloqués. Il faudrait un projet transcendant, aller un peu plus loin, en sachant que cela "percuter" les logiques d'administration... ».

Propos recueillis par Florent BIDAUD, CR•DSU