

REPUBLIC OF LEBANON

MINISTER OF STATE FOR PARLIAMENT AFFAIRS

CONSEIL DE LA FONCTION PUBLIQUE

**MISSION D'APPUI A LA REORGANISATION ET A LA RELANCE
DES ACTIVITES DE L'INAD**

Rapport préliminaire

Mars 1995

REPUBLIC OF LEBANON

MINISTER OF STATE FOR PARLIAMENT AFFAIRS

CONSEIL DE LA FONCTION PUBLIQUE

**MISSION D'APPUI A LA REORGANISATION ET A LA RELANCE
DES ACTIVITES DE L'INAD**

Rapport préliminaire

Mars 1995

SOMMAIRE

1 LA SITUATION ACTUELLE	2
1.1 les attributions de l'INAD	2
1.2 ses activités dans le passé	3
1.3 l'organisation de l'INAD	3
1.3.1 Description	3
1.3.2 Le personnel	4
1.4 Faiblesses de cette organisation	4
• Le déséquilibre caractérisé entre les travaux à accomplir et les moyens à disposition :	5
• L'absence de toute structure responsable de l'analyse des besoins de formation des agents de l'administration :	5
• Un manque criant de cadres spécialistes de la formation :	5
• une absence de séparation claire des activités relevant du secrétariat :	6
2 L'AVENIR	7
2.1 Le plan triennal d'action 1995-1997, élaboré en 1994	7
2.2 De l'estimation des besoins à l'élaboration d'un plan de formation	8
2.3 Les formations demandées par l'administration	9
2.4 Les activités de l'INAD dans le futur	10
2.5 La réorganisation proposée	11
2.5.1 Les méthodes pédagogiques	11
2.5.2 Les programmes des enseignements	11
2.5.3 L'organisation des concours	12
2.5.4 L'organisation des études	12
2.5.5 Mise en place d'une nouvelle structure pour l'INAD	13
2.5.6 Le renforcement du personnel permanent	15
2.5.7 Les actions de perfectionnement du personnel permanent	16
2.5.8 Le perfectionnement des enseignants vacataires	18
2.5.9 Les mesures d'accompagnement nécessaires	18
3 LA PREPARATION DU FUTUR INAD : PLAN D'ACTION	19
3.1 Ce qu'il convient de faire	19
3.2 La condition nécessaire	20

1 LA SITUATION ACTUELLE

Nous avons été amenés à analyser la situation actuelle de l'Institut en procédant de deux manières :

- entretiens avec les responsables de celui-ci d'une part,
- analyse des documents disponibles, d'autre part.

Ces documents sont les suivants :

- le statut et le règlement intérieur de l'Institut,
- une note interne de réflexion sur l'organisation de l'INAD (1971),
- le rapport de la mission Hoss/Salon/Roze (1978),
- le rapport de la mission ENA-IIAP de mars 1994,
- le rapport de la mission Bouscharain de novembre 1994.

Nous avons examiné successivement les attributions de l'Institut, ses activités durant les dernières années, son organisation actuelle, le personnel dont il dispose.

1.1 LES ATTRIBUTIONS DE L'INAD

Elles sont actuellement les suivantes :

- Recrutement et formation initiale des agents de catégorie 3 et 4 de l'administration, ceci étant appelé "branche préparation" dans les textes officiels ;
- Formation continue et perfectionnement des agents de catégorie 1 à 4 de l'administration libanaise, y compris ceux des services autonomes et des collectivités locales, ceci correspondant à la "branche formation" des textes officiels ;
- Organisation des concours et examens ayant lieu à l'Institut ;
- Organisation, gestion et suivi des spécialisations à l'étranger ;
- Recherches et publications,
- Organisation de réunions, séminaires, colloques nationaux, régionaux, internationaux.

On trouvera en annexe 1 un tableau relevant celles de ces attributions mentionnées dans les documents analysés.

1.2 SES ACTIVITES DANS LE PASSE

L'annexe 2 présente l'ensemble des activités développées par l'INAD depuis sa création jusqu'à la fin 1994.

L'analyse de ce tableau fait ressortir les points suivants :

- L'Institut n'a jamais organisé de formation initiale pour les agents de catégorie 4.
- Sur 2754 stagiaires au total, un millier d'entre eux ont suivi le même cycle spécial de formation continue destiné à permettre le passage de la catégorie 3 à la catégorie 2. Parmi eux, 650 stagiaires ont suivi ce cycle au cours des quatre dernières années.
- C'est en 1991 que l'INAD a eu le plus grand nombre de stagiaires : 302 dans l'année, lesquels ont tous suivi l'une ou l'autre des sessions du même cycle spécial mentionné ci-dessus.
- C'est en 1966 que l'INAD a organisé le plus grand nombre d'actions différentes : six cycles ou sessions de formation continue.
- Certaines des actions de formation continue ont couvert des besoins non seulement nationaux, mais régionaux : c'est le cas du cycle d'études internationales, destiné au perfectionnement de diplomates et qui a accueilli, de 1965 à 1975, des stagiaires de toute la région.

1.3 L'ORGANISATION DE L'INAD

1.3.1 Description

L'organisation actuelle de l'Institut est celle représentée par l'organigramme joint en annexe 3.

L'Institut dépend d'un Conseil d'Administration, lequel est le Comité du Conseil de la Fonction Publique. Celui-ci comprend le Président du Conseil, le Chef du Département des Fonctionnaires, le Chef du Département Préparation et Formation.

Le Directeur Général de l'Institut est le Chef du Département Préparation et Formation, du Conseil de la Fonction Publique.

Il est assisté :

- d'un Chef du Service de Préparation et de Formation, directeur des études ;
- d'un Secrétaire.

Le Service de Préparation et de Formation compte trois "unités" et une section :

- l'Unité des Etudes et des Programmes administratifs,
- l'Unité des Etudes et des Programmes de Développement,
- l'Unité des Recherches et des Publications,
- la Section de Préparation et de Formation.

Le Secrétariat comporte :

- un Bureau Administratif, auquel est rattachée une Section Comptabilité ;
- un Bureau de Spécialisation à l'étranger, assisté par une Section de Spécialisation à l'étranger.

Un comité consultatif doit, en théorie (et depuis 1959), assister le directeur des études en proposant lors de réunions au minimum mensuelles les programmes d'étude, les conférences et les examens. Bien qu'il existe formellement (ses membres ont été nommés), il ne fonctionne pas vraiment : il s'est réuni une seule fois. C'était en 1994.

C'est la raison pour laquelle un projet de décret réorganisant la composition de ce comité, pour le rendre plus opérationnel, a été élaboré et est actuellement en attente de signature.

1.3.2 Le personnel

On trouvera en annexe 4 un tableau récapitulatif des effectifs de l'Institut.

Le point le plus important qu'il convient de noter est que, jusqu'à une date très récente, le Chef du Service Préparation et Formation (directeur des études) était le seul cadre chargé de toutes les actions de formation initiale et continue. Il convient de lui rendre hommage pour le travail considérable qu'il a accompli durant toutes les années passées.

Trois contrôleurs des études viennent juste d'être recrutés et le poste de Chef de Section Préparation et Formation est vacant.

Par ailleurs, les professeurs vacataires qui interviennent à l'INAD sont au nombre de 84 : 50 d'entre eux sont des cadres de l'administration publique. Parmi les 34 autres, la majorité est constituée d'enseignants des universités.

1.4 FAIBLESSES DE CETTE ORGANISATION

Les faiblesses principales sont, après analyse, les suivantes :

- **Le Directeur Général de l'Institut exerce plusieurs métiers : il est aussi Chef du Département Préparation et Formation du Conseil de la Fonction Publique. Il fait donc partie du comité de celui-ci.**

Ceci l'oblige à disperser ses efforts et à exercer son activité dans plusieurs directions. Ce handicap, en termes de disponibilité suffisante, est (et sera) spécialement important dans la période actuelle et dans un futur proche : la redéfinition des activités de l'INAD et leur intensification, la nécessaire mise à jour des programmes, la modification des méthodes pédagogiques, tout cela demandera un engagement important de tous les responsables de l'institution.

Cette situation permet par contre à l'Institut, entre autres choses, de bénéficier d'une très bonne information sur les besoins de formation et de perfectionnement considérés comme prioritaires par le Conseil de la Fonction Publique, organe en charge de cette question.

Il conviendra donc, en abordant la nécessaire réorganisation de l'INAD, de trouver une formule qui évite cette dispersion, sans toutefois remettre en cause le rattachement de l'Institut au Conseil de la Fonction Publique, lequel nous apparaît comme très important (nous y reviendrons).

- **La non différenciation, dans les structures, des activités de formation initiale et de celles de formation continue :**

La problématique et la méthodologie utilisée pour ces deux activités sont différentes et justifient que chacune d'elles soit confiée à une unité distincte et spécialisée. Cette distinction serait plus opérationnelle aujourd'hui que celle actuellement retenue : études et programmes administratifs d'une part, études et programmes de développement d'autre part.

- **Le déséquilibre caractérisé entre les travaux à accomplir et les moyens à disposition :**

Les effectifs affectés à l'Unité des études et programmes administratifs sont les mêmes que ceux de l'Unité des études et programmes de développement ou que ceux de l'Unité des recherches et publications : une personne dans chacune (et ce, depuis très peu de temps). Ceci alors que les actions relevant de la première unité sont beaucoup plus nombreuses que celles du domaine de la seconde et, a fortiori, de celui de la troisième.

- **L'absence de toute structure responsable de l'analyse des besoins de formation des agents de l'administration :**

Cette absence, à l'INAD, de structure et donc de personnel chargé d'identifier les besoins de formation des fonctionnaires et de suivre l'évolution de ces besoins ne serait pas un problème, si ces travaux étaient effectués par ailleurs.

On peut en effet parfaitement imaginer l'existence d'un service, extérieur à l'INAD, responsable de cette identification et de ce suivi. L'Institut aurait alors pour rôle, en matière de formation continue, de fournir des réponses adaptées à des besoins recensés par ailleurs.

Le problème est qu'actuellement, aucun organisme ne procède de manière suivie à l'identification et à l'analyse de ces besoins de formation continue et de perfectionnement.

- **Un manque criant de cadres spécialistes de la formation :**

L'INAD est une école d'application et à ce titre, les enseignements doivent être dispensés, dans leur grande majorité, par des responsables expérimentés de l'administration plutôt que par des enseignants permanents de l'Institut.

Ceci est une évidence, mais il apparaît aussi évident que les effectifs actuels sont loin de pouvoir assurer de manière suffisante :

- le suivi des stagiaires,
- la coordination et l'encadrement des formateurs extérieurs à l'Institut,
- la nécessaire évolution des programmes et des méthodes pédagogiques,
- la programmation des activités,
- la planification de l'utilisation des moyens disponibles, etc.

En termes d'activité, ce manque de coordonnateurs et de formateurs permanents a empêché la réalisation de toute une partie des objectifs fixés à l'INAD :

- quasi inexistence de l'activité de recherche et, conséquemment, de publication ;
- activité extrêmement faible de formation en direction des services autonomes et des collectivités locales

Et cela, s'il n'y est pas remédié, sera encore beaucoup plus vrai quand l'INAD devra avoir pris le rythme d'activité nécessaire pour pouvoir répondre aux besoins de formation les plus urgents, c'est-à-dire demain.

- **une absence de séparation claire des activités relevant du secrétariat :**

Le secrétaire de l'INAD est responsable de toute l'administration de l'Institut, mais aussi de toutes les spécialisations à l'étranger (pour tous les agents concernés de l'administration libanaise).

Or, de manière évidente, ces deux types de missions ne relèvent pas des mêmes domaines de compétence, ni des mêmes méthodes de travail.

2 L'AVENIR

Du fait de l'histoire récente, la question de la formation et du perfectionnement des fonctionnaires se pose de manière très particulière : les recrutements dans la fonction publique ont été interrompus pendant plusieurs années, de même que les actions de perfectionnement.

On se trouve actuellement avec une fonction publique présentant les caractéristiques suivantes :

- sa moyenne d'âge est élevée (ce qui posera un problème sérieux d'ici quelques années),
- ses effectifs sont insuffisants,
- les formations reçues par les fonctionnaires remontent, très dans leur grande majorité, à longtemps ;
- les méthodes de travail en cours dans l'administration ont, de manière générale, très peu évolué depuis vingt ans.

Ceci est également vrai dans le cas particulier de l'INAD, lequel n'échappe pas à la règle. Il est donc indispensable de faire évoluer celui-ci, en tenant compte :

- des besoins qu'il va devoir satisfaire dans les années à venir,
- de l'évolution des contenus à enseigner,
- de l'évolution des méthodes, techniques et outils utilisés dans la formation d'adultes.

2.1 LE PLAN TRIENNAL D'ACTION 1995-1997, ELABORE EN 1994

Ce plan figure en annexe 5.

Il a été établi par les responsables de l'INAD, dans une volonté de programmation des activités pour les années à venir.

Son examen montre immédiatement que l'institut prévoit de réaliser un nombre d'actions différentes beaucoup plus élevé que ce qui s'est fait dans le passé, en accueillant un nombre de stagiaires bien supérieur aux effectifs maximum formés par l'INAD dans les années écoulées, pour des périodes identiques :

Sont ainsi prévus pour la première année¹ :

- en formation initiale :
 - deux sessions du cycle pour de futurs agents de catégorie 3,
 - cinq sessions du cycle pour de futurs agents de catégorie 4 (celui-ci n'a jamais été réalisé et doit donc être entièrement mis au point, même si des éléments de formations déjà dispensés dans tel ou tel cadre peuvent être utilisés, tels quels ou non).

¹Le plan triennal est prévu pour la période 1995-1997. Compte-tenu de la situation actuelle, il nous semble vain de penser que ce calendrier pourra être respecté. Nous parlerons donc des années 1, 2 et 3 du Plan.

- en formation continue :
 - sept sessions de cycles spéciaux pour des agents de catégorie 3 : deux sessions "finances", trois sessions "administratifs", deux sessions pour personnel "technique" ;
 - huit sessions de même type, mais pour des agents de catégorie 4 : quatre sessions "finances", quatre sessions "administratifs" (une partie de ces sessions doit également être créée) ;
 - dix séminaires pour directeurs généraux et autres cadres de catégorie 1 : à monter de toutes pièces ;
 - vingt séminaires pour des directeurs, chefs de service et autres cadres de catégorie 2 : également à monter de toutes pièces (même si certains d'entre eux sont répétés pour plusieurs groupes).

Ceci correspond à un effectif prévisionnel de 1396 stagiaires pour l'année 1.

Rappelons simplement que, dans le passé, le nombre maximum d'actions différentes de formation (initiale ou continue) dispensées en une année, a été de six (en 1966).

De la même manière, le nombre maximum de stagiaires passés en un an par l'Institut a été de 302, pour un seul type de formation, en 1991.

Ce plan triennal a été mis au point en tenant compte :

- du nombre de postes vacants dans la fonction publique,
- de l'expérience acquise dans le passé par l'Institut et des actions qu'il a menées ou pilotées,
- d'une estimation de ses possibilités de réponse dans les prochaines années.

2.2 DE L' ESTIMATION DES BESOINS A L'ELABORATION D'UN PLAN DE FORMATION

Par ailleurs, dans le cadre du développement du Programme National de Réhabilitation Administrative (PNRA), une étude vient d'être menée, prenant en compte les besoins les plus urgents de formation des ministères et agences considérés comme prioritaires, tels qu'ils avaient été exprimés par les responsables de ces organismes lors d'une phase précédente.

Cette estimation des besoins les plus urgents (dans le cadre du PNRA) est présentée dans l'annexe 6. Il convient de noter que l'unité utilisée dans les tableaux de cette annexe est la semaine de formation/stagiaire.

Ces besoins sont exprimés de manière plus précise que ceux figurant dans le plan triennal d'action de l'INAD . Ceci pour une raison très simple : des ressources humaines appropriées ont été affectées à cette estimation des besoins. Ceci alors que l'INAD n'a disposé que de ses ressources propres, très peu nombreuses, comme nous l'avons déjà vu.

Nous faisons toutefois quelques réserves quant aux analyses ainsi menées. Nous sommes encore très loin d'un véritable plan de formation et ceci, essentiellement pour les raisons suivantes :

- Quand l'estimation des besoins de formation est effectuée en interviewant uniquement un ou deux responsables des structures concernées, les chances d'approcher de manière fine la réalité des besoins sont faibles : risque d'appréciations biaisées par les préoccupations des quelques personnes interrogées, risque d'oublis purs et simples, risque de recueillir simplement l'image que se font ces quelques personnes de la problématique de la formation. Le seul moyen d'éviter ces risques de biais systématiques consiste à interroger des titulaires de chacune des fonctions représentées dans tous les organismes visés par l'étude, ainsi que certains de leurs responsables et de leurs collaborateurs. Enfin, dans le cas particulier, les besoins exprimés qui ne correspondaient pas avec les objectifs du Programme National de Réhabilitation Administrative, n'ont pas été pris en compte (ce qui est parfaitement normal du fait du but de l'exercice).
- Les actions de formation professionnelle, pour être vraiment efficaces, doivent être conçues en fonction des possibilités qu'ont les stagiaires d'utiliser à leurs postes de travail, les méthodes, techniques et outils dont l'apprentissage aura fait l'objet de ces actions de formation. Or, à ce jour, il n'existe pas, sauf exception, de descriptions de fonctions pouvant être utilisées pour bâtir un plan de formation. Ce qui renforce encore la nécessité de procéder, au minimum, à une étude menée comme évoqué plus haut.

2.3 LES FORMATIONS DEMANDEES PAR L'ADMINISTRATION

L'examen de l'annexe 6 fait apparaître que les besoins de formation continue retenus dans cette étude et susceptibles d'être satisfaits au Liban, concernent les domaines suivants

- Formations générales transversales, c'est-à-dire concernant tous les secteurs d'activité de la fonction publique et visant notamment à développer des méthodes, techniques, attitudes communes à toute l'administration libanaise :
Management (à différents niveaux) et administration générale (y compris gestion des ressources humaines),
Economie, statistiques et autres techniques quantitatives,
Utilisation de la micro-informatique (formations de base et formations avancées).
- Formations techniques transversales (audit et contrôle) ou sectorielles (travaux publics, par exemple).

2.4 LES ACTIVITES DE L'INAD DANS LE FUTUR

La nécessaire redéfinition des activités que mènera l'Institut dans les années à venir doit tenir compte des besoins de formation qui :

- sont considérés comme les plus importants par les responsables des différentes structures,
- correspondent aux objectifs prioritaires du PNRA.

Cette réactualisation ne peut pas être faite dans le cadre de cette mission, mais c'est quelque chose qui devra être entrepris par les responsables de l'Institut, afin de programmer des actions constituant une réponse adaptée aux besoins de l'administration. Cela permettra également d'orienter les efforts de perfectionnement, en tenant compte de ce que devra faire l'INAD, du moins s'il veut être en mesure de donner satisfaction à ses "clients", les responsables des différents organismes de l'administration libanaise.

On peut simplement retenir d'ores et déjà les trois points suivants :

Il serait vain de penser que l'INAD puisse prétendre, tout seul, assurer l'ensemble des besoins de formation initiale et continue, générale et particulière, transversale et sectorielle, de l'administration libanaise.

Il apparaît évident que l'INAD devra continuer à être chargé des formations initiales des fonctionnaires des catégories 3 et 4.

Il convient même, de notre point de vue, d'étendre le champ d'application de la formation initiale : les cadres qui ont suivi une formation supérieure à l'étranger sont actuellement dispensés, pour intégrer la fonction publique, de suivre les cycles de l'INAD.

S'il est certain que le cycle classique n'est pas justifié dans ce cas, il demeure nécessaire de donner à ces jeunes diplômés un minimum de formation sur les principes, les modes de fonctionnement et les procédures de base de l'administration libanaise.

En matière de formation continue, nous suggérons que l'INAD :

- privilégie les formations transversales et générales : management à tous niveaux, (par exemple : management stratégique pour les agents de catégorie 1, management opérationnel pour leurs collaborateurs) , administration générale, gestion des ressources humaines, audit et contrôle ...;
- ne s'occupe pas des formations typiquement sectorielles : les formations aux travaux publics ne sont, à l'évidence, pas du ressort de l'Institut ;
- prenne en charge les niveaux avancés quand la demande est très forte mais à des niveaux différents. Citons, à titre d'illustration, l'utilisation de la micro-informatique : l'INAD devrait dispenser les perfectionnements "pointus", mais tout ce qui est initiation au traitement de textes ou à des logiciels de base devrait pouvoir être traité par d'autres organismes, publics ou privés.

2.5 LA REORGANISATION PROPOSEE

Elle porte sur plusieurs points : méthodes pédagogiques, programmes des enseignements, organisation des concours, organisation des études (effectifs des groupes de stagiaires, modalités de contrôle d'acquisition des connaissances), nouvelle structure pour l'Institut, renforcement du personnel permanent, perfectionnement du personnel permanent et vacataire, mesures d'accompagnement.

2.5.1 Les méthodes pédagogiques

Les méthodes utilisées actuellement reflètent bien le passé récent du pays : elles consistent encore essentiellement en cours magistraux, conférences et exposés, avec des travaux pratiques et exercices, mais pas de manière systématique.

Elles ne tiennent pas vraiment compte des nouvelles méthodes de pédagogie des adultes, développées surtout dans les trente dernières années.

De ce fait, les enseignements dispensés n'ont pas toute l'efficacité qu'ils pourraient avoir, avec d'autres méthodes : les contenus tendent à rester plus théoriques et, surtout, les stagiaires se cantonnent souvent dans un rôle essentiellement passif : ils "reçoivent" des enseignements.

Cette approche pédagogique est d'autant plus regrettable que l'INAD s'adresse, actuellement du moins, à un public dont la moyenne d'âge est assez élevée (comme dans toute la fonction publique libanaise).

Si l'on veut maximiser les effets de l'enseignement suivi par ce public, il convient de faire appel aux pédagogies actives, basées sur l'appel à l'expérience des participants et ce, afin de privilégier les conséquences en termes de changements comportementaux.

On utilisera les études de cas, les simulations, les travaux en petits groupes sur des dossiers (ou des extraits de presse), afin de faire appel à l'expérience concrète des participants et de permettre un enrichissement mutuel par l'échange de leurs expériences.

Dans cette optique, il n'y a plus d'enseignement des matières fondamentales (supposées acquises ailleurs). Simplement, des enseignements de soutien, à la demande, peuvent être envisagés.

Ce changement nous apparaît indispensable pour optimiser les effets des efforts consentis par l'Etat dans la formation et le perfectionnement de ses cadres. Il suppose par contre, de revoir pour l'adapter aux exigences de cette approche pédagogique, l'ensemble du dispositif des formations, initiale et continue, des fonctionnaires.

2.5.2 Les programmes des enseignements

Dans cette optique, il s'agit beaucoup moins d'enseigner des matières de base plus ou moins théoriques, que de faire découvrir et comprendre, à partir de connaissances de base existantes, leurs modalités d'application dans un contexte professionnel.

En ce qui concerne la formation continue, les thèmes développés par l'INAD devront être choisis en fonction des besoins exprimés par les cadres concernés et considérés comme prioritaires (cf. plus haut, en 2.3).

Quant à la formation initiale, nous ne ferons que l'évoquer, car nous partageons tout à fait les recommandations formulées à ce sujet par la mission de l'ENA qui s'est rendue à Beyrouth du 6 au 10 courant, lesquelles réaffirment les conclusions du rapport de la mission conjointe ENA-IIAP de mars 1994 : puisqu'il s'agit de former des hauts cadres, il convient de diminuer le nombre des matières enseignées séparément (spécialement dans la préparation à l'accès aux fonctions de catégorie 3), dans la mesure où l'objectif est de donner aux participants une vision transversale, interministérielle.

2.5.3 L'organisation des concours

Sur cette question également, nous rejoignons les conclusions de la mission effectuée par l'ENA : il devient indispensable de supprimer la possibilité d'épreuves optionnelles dans les concours d'entrée aux formations qualifiantes dispensées par l'INAD.

Le caractère indispensable de cette réforme est directement lié au choix des méthodes pédagogiques à utiliser : pour pouvoir utiliser des méthodes actives, qui privilégient la recherche de solutions à des situations concrètes, ainsi que l'échange d'expériences, il devient impératif d'avoir affaire à des stagiaires qui ont tous un minimum de connaissances dans les mêmes matières de base.

Cette connaissance minimum doit avoir été vérifiée dans le concours d'entrée, pour toutes les matières de ce tronc commun.

2.5.4 L'organisation des études

Les modalités des études, l'organisation des différentes activités, tout cela est également lié aux choix pédagogiques.

- Les effectifs des groupes de stagiaires travaillant ensemble à un même endroit, n'ont plus rien à voir avec les pratiques antérieures : on ne peut envisager sérieusement de faire travailler efficacement plus de vingt stagiaires ensemble dans le cas de conférences-débats ou d'exposés-discussion, pas plus de dix à la fois pour des études de cas ou de simulations (sept à huit par groupe, dans de telles situations, étant un optimum).

Cela entraîne la nécessité de plusieurs salles de petites dimensions, proches les unes des autres, dans lesquelles travaillent simultanément plusieurs petits groupes, qu'un formateur expérimenté peut animer en passant de l'un à l'autre.

Cet exemple montre bien qu'un tel choix pédagogique a pour conséquence, en termes de planning, d'organisation, de suivi, des contraintes nettement plus importantes que lorsqu'il s'agissait de faire asseoir, pour suivre un enseignement magistral, quarante ou quatre-vingt personnes dans une même salle.

- De la même manière, l'appréciation du travail des stagiaires doit se faire de manière différente : on est amené à vouloir apprécier autre chose que la simple acquisition de connaissances livresques : les méthodes utilisées mettent en oeuvre des attitudes et des comportements peu pris en compte dans la pédagogie traditionnelle, mais importantes dans la vie professionnelle.

On citera, simplement comme exemples, la capacité à travailler en équipe, la manière d'affronter un problème, la capacité à faciliter le travail d'un groupe, la capacité à prendre de manière satisfaisante le leadership d'une réunion de travail, etc.

On se rend bien compte, à travers simplement cela, que la fonction d'appréciation des stagiaires devient nettement plus complexe que dans la pratique ancienne.

- Enfin, dans cette pratique pédagogique, on reconnaît aux stagiaires un comportement et des responsabilités d'adultes responsables.

L'une des conséquences pratiques de cette reconnaissance est la prise en compte de l'avis des stagiaires sur les prestations des différents formateurs.

L'organisation de l'évaluation par les stagiaires, suivant différentes méthodes, des formations qu'ils suivent, prend du temps.

L'exploitation systématique des informations ainsi recueillies, à des fins de suivi des formateurs mais aussi d'amélioration des prestations de l'Institut, prend encore plus de temps.

2.5.5 Mise en place d'une nouvelle structure pour l'INAD

Plusieurs propositions ont été formulées, à différentes reprises, à ce sujet. C'est ainsi qu'on trouvera en annexe 7 une mention des projets de réorganisation figurant dans les documents dont nous avons eu connaissance.

De notre point de vue, si une réorganisation de la structure de l'INAD s'impose, elle doit - pour être efficace - tenir compte des points suivants :

- *L'Institut doit rester rattaché au Conseil de la Fonction Publique*, notamment du fait de ses attributions, pour être au fait des priorités retenues en matière de formation; ceci permettant notamment de garantir une prise en compte dans la carrière des stagiaires, des formations dispensées.
- *Ce rattachement ne doit pas avoir pour conséquence une dispersion de l'activité professionnelle des responsables de l'Institut* : la direction de l'INAD constitue une fonction ne pouvant être complètement et bien exercée, qu'à temps complet. Il en est d'ailleurs de même du poste de Chef du Département de Préparation et de Formation, membre du Comité du Conseil de la Fonction Publique.

- *Les activités de ce département devraient augmenter fortement dans les années à venir* : on a vu plus haut que la création d'une entité en charge du recueil et de l'analyse des besoins de formation est absolument nécessaire. Il ne serait pas logique de placer cette entité au sein de l'INAD, car elle sera appelée à fournir des informations au département et non pas seulement à l'Institut.
- *La formation initiale est bien différente de la formation continue* : il s'agit d'activités différentes, dont les préoccupations et les méthodes sont différentes et qui relèvent de métiers différents : cette différence doit se retrouver dans la structure.
- *Les formations proposées par l'Institut devront être une réponse adaptée et de qualité aux besoins recensés, évalués et retenus par les services concernés.* Ceci suppose le renforcement des effectifs chargés de la conception et de la mise au point des programmes, de l'animation, du suivi et de l'évaluation des enseignants vacataires ; de la gestion et du suivi des stagiaires ; de la programmation des formations et de l'optimisation des moyens disponibles ; de l'impulsion et du suivi d'une politique volontariste en matière de recherches et de publications, etc.

C'est en tenant compte de tout cela que nous proposons, en annexe 8, quatre projets d'organigramme.

Tous ont en commun les points suivants :

- création d'un service de prospective et des prévisions de la formation, chargé de l'analyse des besoins et placé au niveau du département ;
- déplacement au niveau du département, du service de spécialisation à l'étranger : il s'agit d'une mission qui déborde largement les stagiaires de l'INAD ;
- création d'une direction de la formation, se ramifiant en deux services, l'un de la formation initiale, l'autre de la formation continue. Ces structures sont nettement renforcées par rapport aux structures actuelles : on trouve dans chacun de ces deux services trois responsables d'enseignements (les enseignements seront regroupés en blocs homogènes) et, pour le service en charge de la formation initiale, un responsable des stages ;
- création d'un bureau des concours et des examens de l'Institut,
- création de structure de coordination des études et des programmes.

Les différences entre ces variantes concernent deux points :

- *la direction de l'Institut* :

Les versions 1 et 3, si elles mentionnent bien comme des fonctions distinctes le poste de Chef du Département de Préparation et de Formation de celui de directeur de l'INAD, placent les deux au même endroit. C'est une prolongation de la situation actuelle : les liens entre l'INAD et le département sont très étroits.

C'est en quelque sorte l'expression d'un pari : on considère que le renforcement des échelons intermédiaires sera suffisant pour compenser le risque pour l'Institut d'une disponibilité réduite de son directeur, si celui-ci cumule les deux fonctions, malgré l'important développement prévisible des activités de l'INAD.

Les versions 2 et 4 séparent totalement les deux fonctions : elles sont placées à des endroits différents de l'organigramme et la direction de l'INAD apparaît placée sous la responsabilité hiérarchique du chef du département.

Dans l'hypothèse à notre avis vraisemblable, de création d'autres structures de formation complémentaires de l'INAD, elles seraient placées de la même manière, sous l'autorité du département. L'adoption éventuelle de ce type d'organigramme est une démarche beaucoup plus volontariste, qui exprimerait la volonté de faire de l'INAD un institut à part entière, avec un domaine d'activité beaucoup plus grand qu'actuellement. Cette éventuelle adoption devrait d'ailleurs, logiquement, être accompagnée dans de nouveaux statuts par des dispositions permettant une plus grande souplesse de fonctionnement de l'Institut, telles que la possibilité pour sa direction de modifier les programmes existants, d'en promouvoir d'autres, de démarrer d'autres actions n'existant pas encore, etc.

- *l'organisation de la structure de coordination des études et des programmes :*

Dans les versions 1 et 3, on prévoit un bureau de coordination des études et des programmes, rattaché à la direction de la formation et comportant deux sections, spécialisées par nature de formation : initiale ou continue. L'avantage de cette formule est de faire coordonner toutes les décisions opérationnelles par une même structure, en prise sur la direction de la formation. Plus centralisatrice, elle laisse moins d'initiatives à chacun des deux services de formation.

Les versions 2 et 4 sont plus décentralisatrices : la coordination se fait au sein de chacun des deux services, pour les activités qui le concernent. Par contre, on prend moins en compte les contraintes de l'autre service et, en cas de litige ou de conflit, cela remonte au directeur de la formation.

2.5.6 Le renforcement du personnel permanent

Comme cela a déjà été exposé, il est impensable d'envisager une réforme aussi importante de l'INAD sans renforcer son personnel.

Le fonctionnement correct des structures proposées suppose, d'ici deux ans, la présence d'une dizaine de cadres supplémentaires de catégorie 3.

Ils seront essentiellement affectés dans les services relevant de la direction de la formation : responsables d'enseignements, responsable de stages, chargés de la coordination des études et des programmes.

Pour jouer efficacement leur rôle, ces futurs cadres de l'INAD devront avoir une formation solide, en andragogie notamment. Ce que nous avons pu constater est qu'il n'existe pas actuellement, au sein de l'administration libanaise, de cadres possédant cette expertise et désireux d'occuper des fonctions de ce type au sein de la fonction publique. Il conviendra donc de faire acquérir cette compétence aux cadres retenus. Pour être vraiment efficace, cette formation (qui sera détaillée plus loin) est répartie sur une durée de l'ordre de quinze à dix-huit mois.

Si l'on veut pouvoir disposer, au moment où les nouveaux bâtiments de l'INAD seront prêts à être utilisés, d'une équipe pédagogique permettant de dispenser des enseignements aménagés en fonction des principes développés précédemment, il faut lancer très rapidement le processus de recrutement.

Il est matériellement impossible, si l'on veut tenir les délais, d'attendre pour cela la publication des textes modifiant le statut actuel de l'Institut et donc, son cadre. Il conviendra donc de recruter ce personnel sous contrat.

Nous suggérons de recruter quatorze ou quinze personnes, de manière à pouvoir titulariser dans le futur INAD, les dix qui auront tiré le meilleur parti du processus de perfectionnement qui sera organisé à leur intention. L'expérience montre en effet que toutes les personnes pressenties ne parviennent pas systématiquement à modifier suffisamment leurs attitudes et comportements habituels, pour devenir de bons professionnels de l'andragogie.

Les personnes qui, en finale, ne seront pas retenues, devraient de toute manière pouvoir être efficaces dans d'autres fonctions de l'administration, notamment du fait du travail intensif qu'elles auront effectué durant cette période de recyclage.

2.5.7 Les actions de perfectionnement du personnel permanent

L'équipe pédagogique permanente a, avec le directeur de la formation et ses collaborateurs directs, la responsabilité de :

- fixer les programmes pour chaque matière,
- constituer les équipes enseignantes,
- les réunir, leur répartir les différentes séquences d'enseignement ;
- établir les plannings,
- faire préparer par chaque formateur des dossiers pédagogiques complets, devant permettre à l'Institut de capitaliser les expertises,
- assurer le suivi des prestations des formateurs,
- veiller à la réalisation des contrôles d'acquisition des connaissances,
- faire procéder aux évaluations des formations dispensées par les différents intervenants et en tirer les conclusions appropriées,
- assurer le suivi des stagiaires,
- faire évoluer l'enseignement des disciplines, etc.

Pour cela, nous proposons de faire suivre aux membres de cette équipe pédagogique permanente une formation qui, sans rentrer totalement ici dans les détails, devrait comprendre quatre parties :

- *un voyage d'études dans une institution similaire à l'étranger*, d'une durée de deux semaines, effectué par groupes de deux et ayant lieu pendant les périodes d'intersession de la seconde partie. Le but de ce voyage est double :
 - vérifier en situation les effets produits par l'utilisation de telle ou telle méthode pédagogique (pour cela les participants devraient être en salle pendant une semaine, comme des auditeurs libres admis à suivre les enseignements dispensés dans l'institution visitée),
 - appréhender les comportements professionnels et les tâches induits par l'utilisation de ces différentes méthodes. Cela peut se faire au cours de séances de travail avec les homologues de l'institution d'accueil, organisées pendant la seconde semaine du séjour.

- *un cycle de formation de formateurs*, dispensé à Beyrouth, composé de manière modulaire et conçu en laissant des intervalles (intersessions) de deux à quatre semaines entre chaque module, pendant lesquels les stagiaires effectueront les travaux que l'animateur leur aura préparés.

module 1 (durée : deux semaines) : initiation à la pédagogie des adultes, par une étude comparative des différentes méthodes et techniques pédagogiques utilisées dans l'histoire. Cette étude sera menée en utilisant différentes méthodes, de manière à permettre aux stagiaires d'évaluer les effets sur eux-mêmes de ces différentes méthodes.

intersession de deux semaines : lecture d'ouvrages de base indiqués par l'animateur, exercices d'application.

module 2 (durée : deux semaines) : la pédagogie active et les méthodes participatives, appréhendées par l'utilisation de chacune d'entre elles pour l'enseignement de notions comparables ; entraînement à la préparation d'une séquence d'enseignement.

intersession de deux semaines : préparation par chaque stagiaire, de deux séquences d'enseignement, qui seront utilisées lors du module 3.

module 3 (durée : 2 semaines) : la pratique des études de cas et des jeux de simulation. L'animateur fera travailler les stagiaires sur plusieurs exemples de ces méthodes et fera dégager au fur et à mesure les règles d'animation correspondantes.

intersession de deux semaines : entraînement, par petits groupes, à l'animation d'études de cas et de simulation, à partir d'exemples dérivés de ceux traités pendant le module 3.

module 4 (durée : 3 semaines) : la construction de cas pédagogiques et de jeux de simulation, poursuite de l'entraînement à l'animation de ces outils.

intersession de 3 semaines : construction, par petits groupes, de cas et de simulations à partir des éléments méthodologiques étudiés durant le module précédent et sur des thèmes qui auront été définis avec l'animateur.

module 5 (durée : 3 semaines) : revue des cas et simulations élaborés pendant l'intersession, amélioration de ceux-ci, animation de ces cas et simulations par les stagiaires, synthèse.

- *une formation aux techniques d'évaluation et à la gestion de la formation*, effectuée à Beyrouth et d'une durée de trois semaines.
- *un perfectionnement dans les enseignements dont ils auront la responsabilité*, effectué à l'étranger, d'une durée moyenne vraisemblable de trois mois (mais qui sera suivi dans une période plus longue, sans doute de l'ordre de six mois, du fait des délais d'attente nécessaires : ces stages n'ont pas lieu toute l'année).

2.5.8 Le perfectionnement des enseignants vacataires

Parallèlement aux actions précédentes, les enseignants vacataires doivent se voir offrir la possibilité de faire évoluer leurs enseignements, en utilisant les méthodes pédagogiques qui seront devenues celles en usage à l'INAD.

Cela peut se faire de trois manières :

- poursuite, pour les plus performants d'entre eux, des voyages d'étude tels que ceux actuellement organisés par l'ENA ;
- organisation de séances de sensibilisation aux méthodes de pédagogie active et participative, en profitant de la venue à Beyrouth des experts chargés du cycle destiné à l'équipe pédagogique permanente ;
- organisation d'ateliers sur l'animation et la création de cas, animés par ceux des membres de l'équipe permanente qui, après leur formation, s'avéreront les plus à même de mener avec succès ces ateliers.

2.5.9 Les mesures d'accompagnement nécessaires

De notre point de vue, plusieurs types de mesures devront être prises afin de garantir la pérennité des investissements ainsi effectués :

- Les futurs membres de l'équipe pédagogique permanente de l'INAD, de par la formation solide qu'ils auront reçue dans une spécialité qui n'existe actuellement que très peu au Liban, seront devenus des spécialistes sans doute très vite recherchés. Si l'on veut qu'ils continuent de travailler à l'INAD, il conviendra :
 - de leur assurer des conditions attrayantes de rémunération et d'exercice de leur fonction,
 - de leur faire éventuellement signer un engagement de X années au service de l'Institut.Faute de quoi, on les retrouvera sans doute plus ou moins rapidement dans d'autres secteurs de l'administration jugés plus prestigieux ou plus rémunérateurs, voire dans le secteur privé, comme responsables de formation.
- Le corps enseignant devra progressivement être renouvelé. Il devra idéalement se composer de praticiens ayant une grande expérience du management, possédant une connaissance approfondie de leur domaine de compétence, formés à la pédagogie des adultes et capables d'utiliser leur vécu professionnel pour concevoir des enseignements et mettre au point des cas qu'ils sauront animer correctement.
Ces professionnels devront, bien sûr, être motivés pour continuer à assurer régulièrement des prestations de qualité à l'INAD. Cette motivation peut prendre essentiellement trois formes : une rémunération stimulante, la possibilité d'acquérir une réputation internationale grâce à des activités de recherche et de publication ainsi que par la participation à des manifestations régionales ou internationales, des opportunités de perfectionnement à l'étranger.

- Il conviendra également de mettre en oeuvre un programme de formation de responsables de la formation dans les ministères et les différentes agences, lesquels deviendront les correspondants des institutions de formation. Sans cela, l'efficacité des actions de perfectionnement sera nettement diminuée, car moins en prise avec la réalité vécue par les fonctionnaires.
- La mise en oeuvre de toutes ces réformes va nécessiter une quantité de travail importante, y compris dans des domaines avec lesquels l'INAD n'est peut-être pas totalement familiarisé. Nous recommandons donc la mise en place, assez rapidement, d'une assistance technique résidente qui, travaillant comme membre à part entière de l'équipe qui dirige l'INAD, accompagnera le processus de réforme, la mise en place et la formation des nouvelles structures et équipes et les assistera pour la mise en oeuvre des nouveaux programmes, dispensés avec des méthodes pédagogiques nouvelles.

3 LA PREPARATION DU FUTUR INAD : PLAN D'ACTION

3.1 CE QU'IL CONVIENT DE FAIRE

Si l'on retient le principe de mener en même temps la rénovation des locaux de l'INAD et la transformation de ses activités, on peut considérer que le terme est de mars 97 (d'après les propos tenus par les architectes lors de la réunion du 9 mars).

Cela suppose, en ce qui concerne tout ce qui n'est pas lié aux bâtiments, les étapes et tâches suivantes :

- Décision, d'ici la fin avril, sur les nouvelles structures de l'Institut et sur les moyens de financer les postes supplémentaires qui vont en découler. Ceci conditionne en effet toutes les autres actions, notamment de recrutement.
- Mise au point d'un projet de texte de loi modifiant le statut, les attributions, le mode de fonctionnement de l'Institut. Les délais prévisibles pour la promulgation d'un tel texte sont suffisamment longs pour le préparer rapidement.
Ce texte devrait notamment consacrer la possibilité pour l'Institut, de fixer lui-même ses modalités de fonctionnement, dans le respect des missions qui lui sont confiées par l'Etat.
Si ce texte, à l'inverse, devait aller très loin dans les détails, il conviendrait d'attendre pour le préparer, les missions programmées par l'ENA en mai et juin prochains et qui porteront sur "l'organisation du service des examens et concours", ainsi que sur "l'organisation du service des études".
- Lancement du processus de recrutement des contractuels, dès le début mai 95. D'après ce qui nous a été indiqué, cela permettrait de disposer des personnes retenues aux environs de juillet.

- Si le principe d'une assistance technique résidente a été retenu, recherche du financement nécessaire, lancement du processus de sélection de l'expert, négociation du contrat le concernant, fixation de la date limite de prise de fonction (septembre 95 ?).
- Mise au point du dispositif de financement du programme de formation de formateurs qui aura été retenu.
Simultanément, recherche et sélection des partenaires susceptibles d'assurer les différentes parties de ce programme.
Passation de conventions avec eux, incluant les programmes détaillés, les méthodes utilisées, les curriculum-vitae des intervenants, les conditions financières, les délais d'exécution (si possible, avec un démarrage dès septembre).
- Organisation et suivi des différentes phases de ce programme, pouvant se dérouler de septembre 95 à avril 96 pour la formation pédagogique et de mai à novembre 96 pour le renforcement dans les disciplines d'enseignement.
- Recherche de financement pour doter le centre de documentation des ouvrages et revues nécessaires. Etablissement de la liste des ouvrages à commander et des abonnements à souscrire. Choix du ou des fournisseurs appropriés. Lancement des commandes et préparation des ouvrages et périodiques pour leur utilisation future. Choix et mise en place des logiciels appropriés, de gestion d'un tel centre.
- Lancement du programme de sélection et de formation des futurs responsables de formation dans les ministères et agences, qui deviendront les correspondants de l'INAD et, plus tard, des autres centres de formation qui, un jour, seront créés.
- Constitution des équipes d'enseignants vacataires autour des responsables d'enseignements, après leur formation : sensibilisation aux nouveaux programmes d'enseignement, aux nouvelles méthodes pédagogiques, formation à celles-ci pour ceux en ayant besoin, etc.

3.2 LA CONDITION NECESSAIRE

- Le nombre, la diversité, la simultanéité des tâches à effectuer, ainsi que les interactions entre celles-ci, interdisent à notre avis pendant toute cette période de transition, de se préoccuper d'autres choses que de celle-ci : il ne s'agit pas de réparer un bateau lors de l'escale, mais de le mettre en cale sèche pour le modifier de fond en comble.
Les modifications envisagées pour faire naître le nouvel INAD ne peuvent être menées correctement que si l'équipe chargée de piloter cette mutation profonde est libérée de tout autre souci :
- **S'il est impossible de stopper immédiatement les actions de formation déjà engagées, programmées ou annoncées, il nous apparaît impératif de ne plus en prévoir d'autres, d'ici le début 1997.**
- C'est en effet seulement en concentrant tous les efforts, les compétences et les énergies des responsables de l'Institut sur la mise au point de l'INAD de l'an 2000, qu'il sera possible de faire naître celui-ci dans les délais impartis.