



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.3/1995/23
20 décembre 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DE STATISTIQUE
Vingt-huitième session
27 février-3 mars 1995
Point 14 de l'ordre du jour provisoire*

COOPÉRATION TECHNIQUE DANS LE DOMAINE DES STATISTIQUES

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à la Commission de statistique le rapport de Statistiques Canada relatif à la formation et au perfectionnement des cadres en matière de statistique (voir annexe). Il répond ainsi à la demande que la Commission avait formulée à sa session extraordinaire¹.

* E/CN.3/1995/1.

¹ Voir Documents officiels du Conseil économique et social, 1994, Supplément No 9 (E/1994/29), chap. I, sect. A.

94-50992 (F) 090195 110195

9450992

/...

Annexe

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DES CADRES EN MATIÈRE DE STATISTIQUE
À STATISTIQUES CANADA

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. DÉFINITIONS ET PROBLÈME	1 - 5	3
II. GÉNÉRALITÉS	6 - 7	4
III. ADMINISTRATION	8 - 9	4
IV. ROULEMENT	10 - 12	5
V. CONCOURS	13 - 14	6
VI. FORMATION DES JEUNES CADRES À LA GESTION	15 - 17	6
VII. FORMATION DES CADRES SUPÉRIEURS À LA GESTION	18 - 22	7
VIII. FORMATION À LA GESTION POUR CADRES DE TRÈS HAUT NIVEAU	23 - 25	8
IX. PRINCIPES DIRECTEURS ET ÉCARTS ENTRE LES OBJECTIFS ET LES RÉSULTATS OBTENUS	26 - 28	9
X. CONCLUSIONS	29	10

I. DÉFINITIONS ET PROBLÈME

1. Dans le présent document, l'expression "Formation et perfectionnement" désigne la "formation" au sens le plus large possible, c'est-à-dire un ensemble d'activités qui permettent de gérer et de renforcer le capital humain de façon à accroître son rendement. La formation des cadres est une forme particulière de formation qui permet aux individus de mieux remplir les fonctions de cadre qu'ils assument actuellement, de mieux faire la transition d'un poste sans responsabilité à un poste de responsabilité ou de mieux s'acquitter de leurs tâches de gestionnaire à long terme, compte tenu du poste qu'ils occupent actuellement et des postes auxquels ils peuvent aspirer en partie grâce à leur formation.

2. La formation en gestion, la formation des cadres ou toute autre forme que prend ce type de formation doit résulter de l'analyse d'une situation concrète : structure actuelle et perspectives. Sinon, ce type de formation deviendra une activité vague et sans objet. Une fois qu'on a décidé qu'il faut assurer une certaine formation, un élément important de l'analyse consistera à déterminer s'il faut financer cette formation (en envoyant le personnel dans des centres de formation gérés par la société). Si l'on ne tient pas compte de ces considérations, ce qui suit importe très peu.

3. On a décidé d'assurer la formation en gestion à Statistiques Canada à la suite d'une analyse des points faibles de l'organisme réalisée sept ou huit ans auparavant. Ils étaient principalement au nombre de deux : on craignait que la poursuite de la diminution du budget de l'organisme n'affaiblisse de façon irrémédiable son infrastructure et que du fait de l'âge des cadres supérieurs, on n'assiste à des départs massifs à la retraite dans leurs rangs, et cela sur une période relativement courte. En réponse au premier problème, on a décidé de prendre un certain nombre de mesures visant à protéger les capacités de l'organisme, même si l'on continuait de réduire les programmes qu'il mène actuellement. Le présent document ne porte pas sur ces mesures. Pour répondre au second problème, on a encouragé une plus grande mobilité au sein de l'organisme, en veillant ainsi à assurer dans la mesure du possible une succession sans heurts aux postes de cadre supérieur. Une solution évidente pour parer à toute menace sur le capital humain serait de rendre le reste plus polyvalent et d'accroître ses performances.

4. Aux fins de la présente discussion, Statistiques Canada compte 330 cadres, soit un peu moins de 7 % du personnel de l'organisme. L'encadrement supérieur compte 70 personnes : les chefs de division et de service ainsi que le statisticien en chef et ses six assistants directs. Dans le premier groupe, on trouve les chefs de section et les directeurs adjoints de division. La structure par âge de ce groupe est telle que, si la tendance actuelle des départs à la retraite se maintient, plus de la moitié des effectifs partiront entre 1988 et 2003. Pour des raisons qui n'entrent pas dans le cadre de cette étude, la catégorie située immédiatement au-dessous de celle des cadres compte actuellement trop peu de personnes pour pouvoir faire face à des départs d'une telle ampleur.

5. Les mesures envisagées pour faire face à cette situation qui pourrait facilement réduire de façon permanente les moyens dont dispose Statistiques

Canada pour fonctionner efficacement, moyens qui ont valu à l'organisme les félicitations de l'ensemble du Gouvernement, se répartissent en deux catégories : pour la première, il s'agit d'améliorer la polyvalence en adoptant des mesures qui prévoient le roulement du personnel clef qui sera affecté à différents postes selon une fréquence raisonnable. Pour la seconde, il s'agit de veiller à ce que la formation aux pratiques et aux techniques de gestion soit assurée sur une large base. Aucune de ces séries de mesures n'a un caractère définitif. On continue de les examiner pour s'assurer de leur efficacité et étendre graduellement leur champ d'application. En fait, l'expérience prouve qu'il vaut mieux mettre immédiatement en oeuvre des mesures modestes, étant donné qu'on peut leur apporter des corrections et les étendre, plutôt que d'appliquer tout de suite après leur conception tout un ensemble de mesures.

II. GÉNÉRALITÉS

6. Les mesures prises l'ont été sur la base de l'expérience de Statistiques Canada et de son environnement. On a parfois recruté les cadres en leur demandant le minimum à une époque où la demande de statisticiens compétents était de loin supérieure à l'offre au plan national. Cette situation a eu une autre conséquence négative : elle a encouragé la promotion "verticale" de personnes qui savaient peu de chose de disciplines autres que celles pour lesquelles elles avaient été initialement recrutées. En outre, jusqu'à récemment, l'organisme ne pouvait pas s'enorgueillir de posséder un programme de formation bien structuré. En fait, à deux exceptions près – la formation de statisticiens mathématiciens par des statisticiens mathématiciens et d'analystes fonctionnels par des analystes fonctionnels – la formation se limitait pratiquement à quelques cours sur des sujets à la mode ou sur des questions d'ordre général qui intéressent la fonction publique canadienne.

7. Aujourd'hui, Statistiques Canada s'enorgueillit d'avoir beaucoup changé la situation. Les dépenses que l'organisme consacre actuellement à la formation ont triplé, passant de moins de 1 à plus de 3 % de son budget annuel. Il s'agit notamment de la formation que les professeurs de Statistiques Canada assurent à l'Institut de formation de Statistiques Canada et de celle qu'on assure dans chacune des deux universités locales, formation que dans certains cas des professeurs de Statistiques Canada et de l'Université organisent conjointement, ainsi que de celle qu'on assure en d'autres endroits ou qu'assurent des consultants spécialisés. Outre la formation de type classique, la formation aux postes de cadre comprend un certain nombre de questions qui se renforcent mutuellement et qui permettent de réaliser les deux objectifs que sont l'amélioration de la polyvalence et l'aptitude à assurer une transition progressive.

III. ADMINISTRATION

8. Comme tant d'autres initiatives lancées par Statistiques Canada, l'élaboration du programme de formation a été confiée à un "comité de gestion" interne. Ces comités se composent en général de directeurs de division, mais leur secrétaire est un cadre de rang moins élevé et le président en est en général un cadre de rang plus élevé. Le comité de gestion de la formation (et du perfectionnement du personnel) comporte deux nouveautés. Son président n'est pas un cadre de rang supérieur membre du personnel – en fait, il est responsable

d'un des trois domaines d'activité de l'organisme – et le directeur du service du personnel, qui comprend notamment la formation, est le secrétaire du comité. En d'autres termes, si le service du personnel de l'organisme doit être responsable de la logistique d'un programme de formation, le contenu, l'objet et l'orientation générale d'un tel programme sont entièrement du ressort de ceux qui supervisent ses bénéficiaires directs. La formation, comme bien d'autres activités que réalise Statistiques Canada, obéit à la demande.

9. Le comité de formation, composé d'une douzaine de chefs de division, représente tous les domaines d'activité de Statistiques Canada. Il se réunit une fois tous les deux mois, analyse les progrès accomplis et aborde l'analyse de nouvelles questions avant d'arrêter en fin de compte des politiques. Il comporte une structure interne composée de trois membres qui se réunissent plus souvent pour s'assurer qu'on respecte les décisions prises par le comité et que les activités que celui-ci a demandées sont réalisées à temps. Il veille également à ce que les questions plus difficiles soient réglées par des équipes spéciales auxquelles on demande de faire directement rapport au comité. C'est dans ce contexte qu'on a conçu les mesures destinées à la formation des cadres.

IV. ROULEMENT

10. Le roulement concerne principalement les directeurs de division et leurs adjoints. Ces derniers constituent un groupe et le roulement permet, estime-t-on, de les préparer à occuper des postes de rang supérieur. La fréquence du roulement varie, mais dans le cas des directeurs adjoints, une affectation d'une durée de trois ans serait la norme. Les affectations doivent obéir à la logique au lieu d'être dictées par les circonstances. C'est ainsi qu'il faut compléter une affectation au service des statistiques de base par une autre à la comptabilité nationale; une affectation dans un service de statistiques sociales par une autre au recensement de la population et une affectation dans un domaine d'activité quelconque par une autre au service des opérations ou à celui de la commercialisation.

11. Ce ne sont pas des comités spécialisés qui procèdent au roulement. Il s'agit plutôt d'une tâche qu'assurent les cadres des rangs les plus élevés de l'organisme au cours d'une ou plusieurs réunions présidées par le statisticien en chef. Cette procédure a le mérite de conférer un caractère légitime et définitif à ses décisions que ne sauraient avoir celles prises par aucun autre comité de l'organisme. On profite également de l'occasion pour permettre aux cadres de rang élevé d'étudier les qualités et les potentialités de leurs adjoints directs.

12. Le roulement n'a pas un caractère obligatoire. Si les directeurs adjoints ne veulent pas être affectés, on ne peut utiliser que la persuasion. Mais ils ne refusent pas en général, car cette procédure fait partie des méthodes de gestion de l'institution et, fait plus important, on comprend que cette mesure est nécessaire pour le déroulement de la carrière. Il ne s'agit là que d'un des profonds changements de comportement qui ont eu lieu au sein de l'organisme sans qu'on ait eu besoin de procéder à des modifications d'ordre juridique ou réglementaire, mais simplement en mettant en place un système approprié de mesures incitatives et dissuasives.

V. CONCOURS

13. Le concours est une nouveauté à Statistiques Canada, même si dans un certain nombre de pays on connaît bien cette méthode. Précédemment, le principe utilisé pour la nomination dans la fonction publique était le suivant : on procédait à la publication des postes vacants et un jury soigneusement sélectionné s'entretenait avec les candidats pour choisir le meilleur d'entre eux, sa décision étant susceptible d'appel. On procédait ainsi pour les différents postes à pourvoir, sans tenir compte, dans la grande majorité des cas, des autres postes de même niveau ou exigeant les mêmes compétences et expérience.

14. Depuis quelque temps cette méthode fait place à l'organisation de concours à l'échelon de l'organisme afin de pourvoir aux postes vacants qui entrent dans la même catégorie et demandent les mêmes compétences et expérience. On peut citer à titre d'exemples de l'application du principe :

a) Recrutement de cadres : Le recrutement de nouveaux cadres (économistes, sociologues, démographes, géographes, mathématiciens et informaticiens) est du ressort de l'administration centrale. Au lieu d'attendre qu'une centaine de cadres expriment chaque année leurs besoins, un comité à l'échelon de l'organisme prévoit les futurs besoins et procède au recrutement dans les universités à un moment où il peut attirer les éléments les meilleurs et les plus brillants. À ce jour, les personnes recrutées de cette façon présentent de si grandes qualités qu'on ne constate pas de baisse dans la demande;

b) Chefs de section : L'agence organise un concours pour pourvoir à une quinzaine de postes vacants au niveau du premier degré de la hiérarchie, celui de chef de section. Les candidats sont au nombre de 250 et, pour réussir, ils doivent obtenir de bons résultats au test général qui a pour objet de s'assurer que les futurs cadres moyens connaissent et comprennent bien les problèmes qui se posent au niveau de l'organisme;

c) Directeurs adjoints : Ces quatre dernières années, on a centralisé tous les postes de directeur adjoint vacants. On les a pourvus en organisant périodiquement des concours. Les candidats retenus sont affectés à un groupe géré par l'administration centrale. Ils sont toujours affectés pour la première fois dans une organisation autre que celle qui les avait précédemment accueillis;

d) Directeurs de division : Récemment on a adopté l'approche centralisée pour pourvoir aux postes de directeur devenus vacants. Cette approche a produit des résultats qui seraient sensiblement meilleurs que ceux du concours individuel, système consacré par l'usage.

VI. FORMATION DES JEUNES CADRES À LA GESTION

15. Il existe deux catégories de formation à la gestion. La première s'adresse au personnel d'encadrement et la deuxième à des employés qui ne font pas encore partie du personnel de gestion mais qui ont opté pour un plan de carrière interne qui les conduira à terme à accéder à un poste de responsabilité dans ce

domaine. Ce deuxième type de formation est dispensé dès l'instant où les jeunes cadres sont recrutés par l'organisme. Le premier, en revanche, s'adresse à des employés ayant 7 à 10 ans d'ancienneté.

16. Dès leur arrivée à Statistiques Canada, les jeunes cadres suivent une formation professionnelle proprement dite, qui, au passage, leur permet d'acquérir des capacités de gestion. Les principes théoriques et les modalités pratiques de cette formation ont été définis au Bureau de statistique des États-Unis (United States Bureau of the Census); sa version canadienne est adaptée aux conditions locales et tient davantage compte de la nécessité de renforcer au maximum la polyvalence des futurs cadres. Elle repose sur une mini-enquête (effectuée dans des conditions réelles, avec l'appui de parrainages extérieurs à l'organisme, et répondant à un besoin précis) qu'un groupe de 25 jeunes recrues doit réaliser dans un délai de six semaines. Pendant le temps qui leur est imparti, les stagiaires doivent passer par toutes les étapes du processus : établissement du questionnaire, collecte d'informations à domicile, analyse organique et logistique, tabulation, étude des données et soumission du rapport final. On tend à échanger les rôles, en demandant par exemple à un jeune analyste fonctionnel de recueillir les données et à un mathématicien débutant d'établir le questionnaire. Mais tous auront à tour de rôle la responsabilité de gérer efficacement les ressources allouées à l'enquête et de ne pas dépasser le budget dont ils disposent pour toute la durée de l'exercice.

17. Pendant leurs deux premières années, les cadres débutants reçoivent un certain nombre d'affectations – ne dépassant pas six à huit mois chacune – dans diverses branches de l'organisme, notamment dans ses bureaux régionaux dont l'un se trouve à environ 6 000 kilomètres à l'ouest d'Ottawa. Ces affectations visent également à élargir l'horizon des bénéficiaires et à renforcer la polyvalence. Elles permettent aussi indirectement de souligner qu'indépendamment des différences pouvant exister sur le fond, les diverses composantes de l'organisme doivent harmoniser leurs modes d'action. Cette notion de conformité d'approche doit être inculquée dès le départ, à l'instar des notions de confidentialité, de qualité des données et de promotion d'un sens du service.

VII. FORMATION DES CADRES SUPÉRIEURS À LA GESTION

18. Au bout de six à huit ans environ, les meilleurs éléments parmi les membres du personnel désireux de faire carrière à Statistiques Canada ont atteint le niveau immédiatement inférieur à leur premier grand poste de direction. En leur qualité de "chefs de service", ils doivent gérer un budget pouvant aller de sommes relativement modestes à des sommes considérables. Ils doivent également diriger des effectifs pouvant atteindre 50 personnes et assumer la responsabilité d'opérations pour lesquelles la moindre erreur peut avoir des conséquences extrêmement gênantes pour l'organisme. Il leur est demandé de prendre des décisions rationnelles dans la gestion des ressources tant financières qu'humaines, de se tenir au courant des événements, de recourir à des indicateurs de prospective afin de bien gérer les montants alloués à leur service et de relayer correctement l'information de la base vers le sommet et inversement.

19. À Statistiques Canada, ces compétences s'acquièrent par une formation en cours d'emploi plutôt que par un enseignement théorique sur la gestion du personnel et la gestion financière. C'est pourquoi il n'existe qu'un seul cours pour les cadres moyens et bien que ce cours se compose habituellement de trois cycles d'une semaine chacun par an et par candidat, la formation classique à la gestion n'y prend qu'une faible part. Il y a plusieurs raisons à cela. Le comité chargé de la formation n'a pas estimé que les aspects les plus abstraits de la capacité de gestion pouvaient être enseignés efficacement. En fait, le programme du cours destiné aux cadres moyens a été récemment révisé et sa nouvelle version s'organise très différemment tout en mettant plus que jamais l'accent sur la formation pratique.

20. Pendant trois à quatre mois, on confie aux participants l'un des problèmes auxquels se heurte l'organisme pour qu'ils recommandent une solution ou, à défaut, proposent plusieurs options envisageables. Après avoir trouvé ces solutions, le groupe de cadres moyens – qui auront demandé à leurs supérieurs hiérarchiques des conseils pratiques quant à la manière de formuler et de soumettre une recommandation – est reçu par le Comité directeur de Statistiques Canada, qui se compose de sept personnes.

21. Les objectifs de ce cours sont faciles à cerner. Tout cadre de direction doit par définition traiter des problèmes de gestion; or, ceux-ci ne se limitent souvent pas à l'unité administrative dont il a la charge. En fait, il s'agit souvent de problèmes qui s'étendent à tout l'organisme ou qui, de par leur nature même, sont susceptibles de réapparaître dans d'autres de ses branches et appellent le même type de solution. C'est pourquoi la meilleure formation consiste à confronter les participants à la même situation que leurs supérieurs dans l'espoir qu'ensemble, et grâce aux délais plus généreux dont ils disposent, ils trouveront des solutions aussi bonnes que celles de la direction, sinon meilleures.

22. L'expérience montre qu'il peut être parfois utile de procéder par simulation, surtout si l'on dispose de peu de temps et si l'on n'a pas la possibilité de mettre les participants aux prises avec un problème réel. Mais si l'on a du temps, et si l'on peut planifier le stage de formation très à l'avance, plus le scénario sera réaliste, moins les responsables de l'évaluation auront de mal à déterminer si, au bout du compte, le postulant a le dynamisme, la motivation et les connaissances nécessaires à l'exercice des hautes responsabilités auxquelles il aspire.

VIII. FORMATION À LA GESTION POUR CADRES DE TRÈS HAUT NIVEAU

23. Une formation de type classique existe à l'intention des directeurs de division et cadres de rang supérieur. C'est toujours une formation à la gestion mais elle n'est pas administrée par Statistiques Canada, et n'est pas non plus conçue spécialement pour cet organisme. Nous n'en parlerons donc pas dans le présent rapport. Comme il a été indiqué précédemment, un système de roulement est prévu à l'intention des directeurs de division afin de perfectionner ceux qui ont les potentialités, la motivation et l'expérience requises pour accéder à des postes de plus haute responsabilité.

24. Ce système est administré par un comité élargi composé des sept cadres de plus haut rang et des membres du groupe occupant l'échelon hiérarchique immédiatement inférieur (soit 13 personnes environ). Ce comité se réunit une fois par an et évalue le travail récent des 50 directeurs de division – leurs points forts et leurs lacunes, les domaines dans lesquels ils ont remporté des succès dépassant largement ce qui était attendu d'eux dans l'exercice normal de leurs fonctions, etc. Dans le même temps, le Comité examine les possibilités de roulement en privilégiant les cas où l'amélioration de la polyvalence des participants sera de nature à compenser les inévitables perturbations inhérentes à ce système.

25. La même formule existe pour les cadres occupant l'échelon immédiatement supérieur à celui de directeur de division, à savoir les 13 directeurs généraux. Leur comportement professionnel fait l'objet de la même appréciation par le groupe des sept mais les facteurs les plus importants intervenant dans leur cas sont la mobilité et la capacité de progresser au fil des affectations. L'exemple le plus récent est celui du roulement mis en place l'année dernière. Le directeur général chargé de l'ensemble des enquêtes sur les ménages a été affecté à la branche qui s'occupe des statistiques sur le commerce international, les prix, l'industrie manufacturière, etc. L'ancien titulaire de ce poste a été nommé chef de tous les services de calcul; le directeur général chargé des études analytiques a été envoyé à la branche chargée des statistiques sur la santé et l'éducation, et son prédécesseur à ce poste a été affecté aux enquêtes sur les ménages. Toutes ces mutations visaient à élargir l'expérience accumulée par les participants.

IX. PRINCIPES DIRECTEURS ET ÉCARTS ENTRE LES OBJECTIFS ET LES RÉSULTATS OBTENUS

26. Statistiques Canada n'estime pas que les efforts déployés pour mettre en place un programme de formation ont remporté un succès total et que les résultats obtenus traduisent un équilibre satisfaisant entre le possible et l'acquis. En fait, bien des lacunes restent à combler, mais des structures existent qui autorisent une progression constante en la matière. Celles-ci reposent sur un certain nombre de principes d'une grande simplicité. Par exemple, Statistiques Canada ne gère que les programmes de formation qui servent directement ses intérêts et à la condition que ceux-ci ne puissent être gérés plus efficacement à l'extérieur. Statistiques Canada ne prévoit pas non plus de programmes de formation dans les domaines difficiles à quantifier (moyennant quelques exceptions, dont le nombre va décroissant), même si les compétences en question sont très utiles dans sa sphère d'activité. Par exemple, cet organisme ne consacre pas de cours à "l'encadrement" ou à "la gestion", compétences qui, selon lui, ne peuvent s'acquérir qu'en cours d'emploi, et met plutôt l'accent sur des thèmes comme la comptabilité analytique d'exploitation, l'évaluation des résultats et les rapports d'activité.

27. Statistiques Canada n'ignore pas que, jusqu'à présent, ses programmes de formation ont reposé sur de simples hypothèses quant aux besoins des cadres en poste. Par exemple, un effort concerté est entrepris pour inculquer aux nouveaux employés la notion selon laquelle l'entreprise est un collectif et que sa bonne gestion est un facteur de réussite aussi important que la maîtrise des méthodes d'enquête. On s'efforce aussi de faire partager les mêmes valeurs et

les mêmes objectifs aux directeurs adjoints et aux chefs de service dans tout l'ensemble de l'organisme. Mais aucun effort comparable n'est accompli pour les employés qui ont dépassé le stade du jeune cadre mais n'en sont pas encore à postuler au rang de cadre moyen. Rien ne permet d'affirmer que cette politique est la bonne et, dans un proche avenir, le comité chargé de la formation de Statistiques Canada devra réexaminer le bien-fondé de son approche actuelle.

28. Les résultats obtenus par l'organisme dans des domaines d'une importance capitale comme les estimations de coûts pour les travaux d'amortissement ou l'évaluation des délais et des ressources nécessaires pour la refonte des grands systèmes restent encore inégaux. Ce sont là deux domaines où un effort de réflexion et de formation s'impose si l'on veut sensiblement progresser. De meilleures techniques de prospective financière et une meilleure compréhension du facteur coûts sont indispensables si l'on veut relever les performances, mais l'on ne pourra dispenser de formation dans ces domaines que lorsqu'on disposera d'un volume de connaissances suffisant à enseigner.

X. CONCLUSIONS

29. L'ancien statisticien en chef adjoint de Statistiques Canada, qui a exercé les fonctions de directeur de la Division de statistique du Secrétariat de l'ONU, M. Simon Goldberg, avait l'habitude de dire que pour uniformiser les statistiques, il fallait d'abord uniformiser les statisticiens. Et pour harmoniser les statistiques, il est indispensable que les statisticiens de tous les pays comprennent les préoccupations, les contraintes, les cadres institutionnels et les considérations techniques qui influent sur le comportement de leurs homologues. L'un des moyens de promouvoir cette compréhension est de créer des stages de formation classique ouverts aux statisticiens d'autres pays. Statistiques Canada a choisi une méthode de formation allant précisément dans ce sens et elle entend ouvrir ses programmes de formation, en particulier ceux qui ont trait à la gestion, à un nombre aussi élevé que possible de personnes venues de l'extérieur.
