

QUELLE POLITIQUE DE FORMATION POUR LA FONCTION PUBLIQUE ?

A. RAHMANI (*)

Pour l'administration comme pour toute organisation, l'amélioration de ses performances repose pour une large part sur le professionnalisme de ses personnels, sur leur qualification et leurs capacités à s'adapter aux évolutions de leurs métiers qu'exigent les modifications de leur environnement. Pour *concevoir de nouveaux domaines*, ils devront acquérir des *compétences nouvelles*, pour gagner en efficacité, ils devront acquérir des *compétences supérieures* ¹.

L'administration, bien plus que l'entreprise devra nécessairement articuler son action autour de la formation de ses personnels dans ses deux dimensions : formation initiale et formation continue. La formation administrative revêt une importance particulière pour l'administration parce qu'elle est sans cesse appelée à recruter de jeunes fonctionnaires avec des niveaux de qualification divers, mais aussi parce que le système éducatif ne prend pas suffisamment en compte les besoins de l'administration. La formation continue est indispensable parce que le fonctionnaire est appelé à faire une longue carrière et à gravir les divers échelons et parfois à exercer des responsabilités alors que rien ne garantit qu'il pourra conserver et encore moins, améliorer ses qualifications sans une formation en cours d'emploi ². Autrement dit, l'administration publique ne peut se désintéresser ni de la formation initiale même si certains aspects peuvent lui échapper ³ ni de la formation continue en raison des investissements lourds qu'elle suppose. S'il est vrai que le système de formation initiale a quelque peu gagné en maturité, l'insuffisante implication, des secteurs administratifs utilisateurs, dans sa conception, sa mise en oeuvre et son évaluation a laissé apparaître quelques

(*) Maître de conférences à l'E.N.A.

¹ S. VAILLEMONT : Moderniser l'administration. Gestion stratégique et valorisation des ressources humaines.- Paris : Nathan, 1991, p. 91.

² L'administration est en ce sens une véritable école de formation.

³ Le système de formation initiale spécifique à l'administration a subi de nombreuses perturbations avec la suppression du concours d'accès à l'E.N.A. et la fermeture de centres de formation administrative.

incohérences ⁴. Pour mieux s'adapter aux évolutions des missions de l'Etat, la formation initiale doit être remaniée et mieux encadrée. Pour optimiser le système éducatif et le potentiel de formation, elle doit être conçue dans une perspective contractuelle mettant en adéquation les besoins des utilisateurs et les capacités du système de formation.

La formation continue, en revanche, n'a pas véritablement retenue l'attention des différentes administrations. Quand elle est initiée, elle ne répond véritablement ni aux besoins de l'administration ni aux aspirations professionnelles des fonctionnaires. Elle se caractérise essentiellement par :

- l'absence d'une pratique claire et cohérente de la formation continue qu'il s'agisse de préparation aux examens et concours professionnels, de perfectionnement ou de recyclage ⁵ ;
- un cadre juridique inadéquat et peu motivant dans la mesure où ni l'obligation pour l'administration d'assurer la formation, ni les droits du fonctionnaire ne sont définis de façon précise. La formation est laissée - en pratique - à la discrétion des responsables de l'administration, ce qui se traduit par des actions isolées, sans aucune transparence ni objectifs réels;
- une inadéquation entre la formation et les besoins en raison de l'absence d'une démarche d'évaluation des besoins de formation et de définition des objectifs à atteindre;
- une insuffisance des moyens humains et matériels spécifiques à la formation continue. Le nombre d'établissements chargés de la formation professionnelle administrative est réduit. Ceux qui existent ne sont pas organisés dans ce but. Le matériel pédagogique est insuffisant et les enseignants ne sont pas préparés pour la prise en charge de ce type d'activités ⁶.

⁴ La question de l'inadéquation formation / emploi ne se pose pas exclusivement pour les relations système éducatif / entreprises, les administrations publiques éprouvent également des difficultés à recruter par voie de concours des personnels ayant un minimum de qualification et ce, en raison du faible niveau des candidats.

⁵ Nous verrons plus loin la signification des différents concepts.

⁶ La formation de formateurs des adultes spécialisés en gestion publique fait totalement défaut. Les actions isolées qui ont été engagées avec l'assistance d'institutions internationales n'ont pas été orientées vers la satisfaction des besoins réels.

Bien qu'importants en eux-mêmes, ces facteurs sont aggravés d'une part, par l'absence d'une perception de la place de la formation dans les activités administratives et, d'autre part, par la prédominance du volontarisme. On peut en effet, relever des gaspillages qui sont la conséquence :

- d'une mauvaise utilisation des crédits consacrés à la formation sans aucun retour réel d'investissement,

- d'une absence de stratégie de formation clairement affichée selon des procédures transparentes,

- d'une absence de vision pluriannuelle assortie d'objectifs à atteindre.

Par ailleurs, la formation n'est pas la panacée, elle ne peut résoudre tous les problèmes que rencontrent les organisations publiques, ce qui commande une analyse des causes des dysfonctionnements.

Aussi est-il important d'orienter les formations vers les domaines de gestion courante dans un premier temps pour combler l'écart emplois / profils du personnel et procéder à des analyses de contenus plus avancées après :

- une analyse des postes de travail et des fonctions de façon à définir des profils de compétences qui permettront des formations plus adaptées au premier emploi;

- une étude de l'évolution des métiers et des qualifications qui permettra des formations de préparation au changement;

- la mise en place d'un système de gestion des carrières qui permettra, après évaluation des compétences, la conception de plans individuels de formation orientés sur un développement concerté de carrière ⁷.

Enfin, conçue comme un investissement, la formation doit déboucher non pas sur un bilan (nombre d'actions, nombre de personnes formées, nombre de journées, crédit consommé), mais sur une véritable analyse du retour d'investissement, de l'impact sur l'organisation publique. Une telle analyse ne peut revêtir un intérêt que si les objectifs de changements ou d'évolution ont été préalablement cernés et traduits en programmes pédagogiques.

⁷ La convergence des besoins de changements dans les administrations publiques et des besoins de développement des fonctionnaires favorisent une démarche de formation organisée autour du développement de carrière.

Définir une politique de formation pour une administration publique, c'est définir dans un cahier des charges des objectifs à atteindre, hiérarchiser les besoins à satisfaire et prévoir les moyens nécessaires à un horizon déterminé.

Le cahier des charges des objectifs à atteindre ne doit pas être confondu avec le cahier des charges de la formation ⁸. Il a pour but de définir le projet à réaliser qui peut être une amélioration des qualifications, l'accomplissement de projets professionnels ou l'introduction d'une culture de gestion etc... Il est le fondement de toutes les actions de formation.

La stratégie de la formation implique la définition des actions prioritaires. Elle relève de la compétence du plus haut niveau hiérarchique; elle constitue un point de repère aux futurs arbitrages.

La stratégie peut exprimer une orientation quant aux méthodes de formation à privilégier (formation interne ou externe, formation résidentielle ou alternée, formation de longue durée ou formation de courte durée etc...)

La définition des moyens budgétaires est un acte important qui conditionne toutes les opérations ultérieures. En l'absence d'un cadre légal qui considérerait les dépenses de formation comme des dépenses obligatoires correspondant à une partie de la masse salariale, les arbitrages revêtent une importance décisive.

On se rend bien compte qu'une politique de formation suppose que les organisations publiques ont dépassé leurs contraintes internes et externes et qu'elles ont pris conscience de la relation immédiate entre un projet de changement et une politique de formation.

Nous tenterons, par conséquent, de définir les grands axes d'une politique de formation dans l'administration publique, en tenant compte du contexte juridique actuel et en énonçant les principales étapes d'un processus de valorisation des ressources humaines.

A- LE CONTEXTE DE LA FORMATION

Il est indéniable que la formation peut fortement contribuer à la réduction des écarts de performance ou à l'adaptation des compétences au besoin d'évolution.

⁸ Le cahier de charges de la formation est un document important durant la phase d'exécution du plan de formation. il précise le besoin, les objectifs pédagogiques, la population concernée et les durées.

Cependant, pour être effective, cette contribution doit être perçue comme un des éléments du processus global de gestion d'une organisation, et comme un sous-système de gestion des ressources humaines; la formation doit s'intégrer à une stratégie de l'organisation. Or, dans le contexte actuel l'administration publique ne parvient pas à traduire ses missions en objectifs et, partant, à adopter des stratégies pour les atteindre. La cause fondamentale doit être recherchée dans une certaine culture de service public jusque là exclusive de toute démarche managériale ⁹.

Par ailleurs, pour être suffisamment motivant pour les individus, un système de formation doit prendre en compte la nécessaire convergence entre les besoins de l'organisation et les attentes professionnelles des individus ¹⁰. Une formation essentiellement centrée sur les besoins d'une organisation peut être perçue comme une contrainte. C'est pour cela que les facteurs d'ordre juridique et budgétaire peuvent jouer un rôle déterminant dans la mise en place d'une véritable politique de formation et de valorisation des ressources humaines. Un contexte juridique plus favorable, accompagné d'une démarche de changement peut participer au renforcement du dispositif d'amélioration des performances car, il est vrai aussi qu'à côté des nombreuses forces restrictives, il existe des facteurs incitatifs ou inducteurs d'une politique de formation.

1- Les facteurs restrictifs

Deux facteurs essentiels nous paraissent faire défaut aujourd'hui dans la politique de formation : le cadre juridique approprié et la culture de gestion stratégique des ressources humaines. Le premier laisse à l'administration des pouvoirs de décision trop importants et le second déforme la véritable portée de la formation.

a- les facteurs d'ordre juridique

L'article 52 du décret n° 85-59 du 23 mars 1985 fait en principe obligation aux administrations :

- d'assurer des actions de formation, perfectionnement et recyclage pour une amélioration constante de la qualification de leurs travailleurs, et ce, en harmonie avec les exigences de leur développement;

⁹ X. GREFFE : La formation des fonctionnaires à l'économie publique : pour un nouvel agenda. R.F.A.P. n° 49, p. 57.

¹⁰ A. MEIGNANT : Compétences collectives de formation. Revue Personnel ANDCP n° 324, juin 1991, p. 24.

- de garantir la formation des travailleurs selon leurs aptitudes et les efforts fournis;
- de réaliser ou de participer à la réalisation des actions destinées à garantir l'adaptation des candidats à un emploi public.

Un décret - cadre vient de préciser cette obligation et de définir les modalités d'application ¹¹. Or, en 1995, soit dix années après il n'a pas encore été pris. En outre, si le décret du 23 mars 1985 énonce un principe général relatif à la formation en cours d'emploi et à la formation - adaptation à un premier emploi public, il n'énonce ni les droits ni les obligations du fonctionnaire principal intéressé par la formation. De l'étude de l'ensemble des textes relatifs au statut du fonctionnaire ressortent de nombreuses incohérences :

- la formation n'est prévue, qu'à l'initiative de l'administration, ce qui ne favorise pas, l'effort individuel d'amélioration des qualifications,

- la réglementation ne prévoit ni le détachement pour formation en Algérie ¹² ni le congé - formation. Un fonctionnaire mis en formation de longue durée perd de nombreux avantages liés à son emploi ou à un poste supérieur,

- les formations de courte durée ne sont pas valorisées et n'influent pas sur la carrière du fonctionnaire. La réglementation actuelle ne prend en compte que les formations supérieures à six mois et exclusivement pour l'avancement à l'ancienneté ¹³,

- la préparation aux examens et concours professionnels n'est pas prise en compte en tant que formation continue. Sa prise en charge n'est pas définie et est laissée à l'appréciation de l'administration ¹⁴,

- la relation entre la formation et la carrière est contenue dans les limites très étroites. En effet, l'article 55 du décret du 23 mars 1985 pose un principe : "la promotion s'effectue..."

¹¹ Décret n° 96-92 du 3 mars 1996 relatif à la formation, au perfectionnement et au recyclage des fonctionnaires, J.O.R.A. n° 16, 1996, p. 4.

¹² Le détachement pour la formation à l'étranger est admis et permet de bénéficier d'une bourse et du maintien de la rémunération de base. Ce n'est pas le cas pour une formation en Algérie.

¹³ La circulaire n° 18-14 du 6 mars 1991 de la direction générale de la fonction publique prévoit la bonification d'ancienneté d'une année par semestre de formation pour l'inscription au tableau d'avancement.

¹⁴ Le décret exécutif n° 95-293 du 30 septembre 1995 relatif aux modalités d'organisation des concours, examens et tests professionnels au sein des administrations publiques ne donne aucune précision sur ce point.

- par concours ou examens professionnels organisés, le cas échéant, à la suite d'un stage de formation ou de perfectionnement,

- sur titre, parmi les fonctionnaires qui ont obtenu les titres et diplômes requis, dans la limite des emplois vacants".

L'article 56 du même décret précise que "les fonctionnaires justifiant de titres et diplômes permettant l'accès à un corps supérieur dans leur filière professionnelle, ont vocation à bénéficier, en priorité, des mesures instituées à l'article 55".

Là encore, on s'aperçoit que le stage de formation en vue de la préparation d'un examen professionnel n'est envisagé que comme une éventualité. L'administration prend rarement en charge ce type de formation ¹⁵. On s'est rendu compte ces dernières années que les fonctionnaires complètement coupés de la formation, obtiennent aux examens professionnels, des résultats très en deçà du minimum requis pour changer de grade ou de corps.

La promotion sur titre n'est reconnue qu'au fonctionnaire ayant obtenu un diplôme permettant l'accès à un grade ou à un corps supérieur au sien. On ne valorise donc que les formations diplomantes et à la condition qu'elles soient reconnues et valorisées ¹⁶. Il n'y a donc aucun lien entre la promotion et l'effort de formation continue par la participation à des cycles ou à des sessions de recyclage. Les fonctionnaires n'y voient pas d'utilité immédiate pour leur développement de carrière et l'amélioration de leur situation sociale.

Enfin, les seuls critères pris en compte pour la promotion au choix visés par l'article 55 al. 2 sont :

- l'inscription au tableau d'avancement,
- l'ancienneté requise,
- l'expérience professionnelle suffisante.

¹⁵ Une expérience a été tentée par le Ministère des Affaires Etrangères a donné de très bons résultats. Il s'agit d'une formation de neuf mois en résidentiel pour la préparation de l'examen d'accès au corps des secrétaires et conseillers des affaires étrangères.

¹⁶ La post-graduation spécialisée (PGS) reconnue par le Ministère de l'Enseignement Supérieur n'ouvre aucun droit alors qu'elle est d'une durée d'une année (700 heures).

Il n'y est pas fait mention d'un effort quelconque de formation, perfectionnement ou recyclage. On peut en effet regretter que les textes d'application du décret du 23 Mars 1985 n'aient pas accordée une plus grande importance à l'effort personnel du fonctionnaire en matière de perfectionnement et de recyclage. Les expériences étrangères montrent que les fonctionnaires ne sont motivés pour la formation que si celle-ci a un effet direct sur le développement de carrière. En général le dossier du fonctionnaire devrait comporter une fiche retraçant les actions de formation auxquelles il a participé. Le projet de décret actuellement en cours d'adoption semble aller dans cette direction bien que de manière assez timide.

Concernant les personnes exerçant des fonctions supérieures aucun critère d'accès lié à une formation spécialisée en management n'est fixé ¹⁷. (Ni dans un domaine technique d'ailleurs).

L'article 21 du décret du 25 juillet 1990 ne vise que des conditions générales d'accès aux emplois supérieurs : une formation supérieure et l'exercice pendant au moins cinq ans au sein du secteur public. Aucune condition liée à la formation n'est exigée pour la préparation des fonctionnaires à exercer des fonctions de commandement et des responsabilités ¹⁸.

Au plan budgétaire, les règles de la comptabilité publique imposent de nombreuses limites tant en ce qui concerne les dépenses de formation que la rémunération des formateurs. En effet, les dépenses de formation sont des dépenses ordinaires, aucun texte n'en impose le montant ni les conditions d'utilisation. En règle générale, les dépenses de formation représentent les subventions aux établissements de formation initiale alors que les dépenses de formation continue sont presque nulles ¹⁹. La nomenclature du budget ne permet pas d'identifier les dépenses de formation par exemple les rémunérations versées aux fonctionnaires durant les cycles de forma -

¹⁷ Décret n° 90-226 du 5 juillet 1990 relatif aux fonctions supérieures de l'Etat.

¹⁸ Il serait souhaitable de lier la nomination à des fonctions supérieures au suivi d'un cycle supérieur de management public de façon à faire acquérir au gestionnaire d'un niveau hiérarchique aussi élevé, les comportements indispensables.

¹⁹ Dans une étude que nous avons réalisée dans le cadre d'un groupe de travail de l'Institut international des Sciences Administratives, nous avons pu relever que les dépenses de formation ne représentent que :

0,07 % du budget de fonctionnement,

0,11% des dépenses de personnel.

L'Etat ne dépense en moyenne que 164 DA par an et par agent en formation continue. Alors que la Suisse dépense entre 300 Fs et 2070 par agent, en France le bilan social fait ressortir que 6,99 % de la masse salariale sont consacrés à la formation continue.

tion n'apparaissent pas dans le chapitre formation. L'absence d'une obligation de produire un bilan de la formation n'incite pas les administrations à mettre en place des mécanismes de gestion administrative et financière de la formation (cf. tableau des dépenses de formation en annexe p. 29).

D'un autre côté, la mise en oeuvre des actions de formation continue est rendue difficile par le faible niveau de rémunération des intervenants individuels. En effet, lorsque l'administration fait appel à un organisme privé de formation, la rémunération est déterminée par voie contractuelle et souvent sans aucun contrôle des coûts. Mais lorsqu'elle fait appel à un intervenant individuel (fonctionnaire ou enseignant) la rémunération est prévue par le décret n° 84-296 du 13 octobre 1984 relatif aux tâches d'enseignement à titre d'occupation accessoire. ce texte peu motivant rend de plus en plus difficile le recrutement de collaborateurs occasionnels compétents ²⁰.

b- Les facteurs d'ordre culturel

C'est la pratique du management des entreprises qui a révélé - pourrait-on dire - la place du facteur humain dans le succès des organisations. Les méthodes de travail, les attitudes des gestionnaires ont changé avec la nouvelle perception de l'élément humain ²¹. Les idées ont évolué dès lors qu'on a compris - au fil des crises économiques - que la survie des entreprises était fortement liée aux capacités de leurs ressources humaines à s'adapter au changement d'environnement politique ou économique.

Pour résumer, nous dirons que le potentiel humain se mesure à quatre éléments fondamentaux :

- *la motivation* des individus qui expriment le désir de se réaliser dans leur travail et d'être reconnus.

- *les qualifications* acquises du système éducatif ou de formation.

²⁰ Il convient de noter que le décret n° 96-92 du 3 mars 1996 vient d'améliorer très sensiblement le cadre juridique en vigueur et notamment :

- en imposant pour toute administration l'établissement d'un plan annuel ou pluriannuel de formation dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

- en prévoyant une évaluation annuelle de l'exécution du plan par la direction générale de la fonction publique.

- en maintenant la rémunération du fonctionnaire.

- en définissant les avantages dont peut bénéficier l'agent formé.

²¹ D. BOLLINGER : Les différences culturelles dans le management : comment chaque pays gère-t-il ses hommes ? Paris : Organisation. 1987.

- *le potentiel* de chacun des individus qui permet de prétendre à l'exercice de responsabilité plus grande,

- *la mobilité* qui permet de diversifier les expériences dans des situations de travail.

Mais - et c'est le facteur le plus important - on a compris également que ces éléments ne sont ni innés ni inépuisables. On peut les acquérir par un système éducatif adéquat, on peut les développer ou tout au moins les entretenir grâce à un système de formation performant. Aussi, le management moderne sera-t-il orienté, pour l'essentiel, vers l'encadrement de ces facteurs selon des méthodes variées mais visant toutes, le maintien des niveaux de performances dans un environnement difficile ou évolutif. Ce système de gestion des ressources humaines sera fondé sur les sous-systèmes de gestion des carrières, d'évaluation des compétences et du potentiel, d'encadrement, de motivation et de formation.

C'est la recherche d'une convergence entre la réalisation des objectifs de l'organisation et la satisfaction des besoins professionnels et individuels des employés qui assure le relatif équilibre des entreprises performantes. Il est vrai cependant, que l'entreprise trouve en elle-même ses finalités, ses stratégies. En est-il de même des administrations publiques ? On sait que les structures administratives sont créées pour mettre en oeuvre des politiques décidées par des pouvoirs publics en fonction de leur propre stratégie politique, elles ont pour mission de gérer les affaires publiques.

La culture du service public impose cette vision d'une administration ayant pour but de permettre à la volonté politique de se concrétiser ²². L'administration est perçue autant par les politiques que par les fonctionnaires comme un instrument neutre, loyal et non partisan de l'exécution des décisions politiques.

Dans cette perspective, il était difficile sinon illogique de rattacher l'activité de l'administration à une quelconque efficacité interne, n'ayant pas en elle-même de finalité. Cette conception était d'autant plus confortable que l'administration n'était point menacée par son environnement, et que les fonctionnaires étaient assurés de conserver leur emploi et de surcroît d'avancer de manière régulière à mesure qu'ils acquièrent de l'ancienneté.

²² J. CAUDEN : Gestion des ressources humaines.- Paris : Berger-Levrault. 1988. p. 201.

L'idée de modernisation de l'Etat a eu pour point de départ la volonté d'opérer un changement culturel profond dans la gestion de l'Etat ²³. soit par la recherche d'une rationalisation de la gestion en vue d'une meilleure efficacité, soit par l'évaluation permanente des politiques ²⁴. Là encore, la fonction ressources humaines commence à occuper une place de plus en plus importante et où la formation contribue à la fois à réduire les écarts de performances collectives ²⁵ et à accompagner les changements

Le passage d'une culture de service public fondée sur une obligation d'assurer le service public, à une culture d'engagement à produire des prestations de service de qualité, au moindre coût, dans une relation au citoyen - client et non plus simple usager, exige un véritable bouleversement des pratiques, des idées reçues et des perceptions. Notre administration pour des raisons multiples - mais certainement par manque de volonté politique - n'a pas encore entamé sa mue. Pourtant, de nombreux facteurs peuvent militer en faveur d'un changement profond ²⁶.

2- Les facteurs de changement et les domaines de progrès

Le constat généralement exprimé par les différents acteurs de la vie administrative est que le changement est un point de passage obligé. Mais comment la fonction ressource humaine en générale et la formation en particulier peuvent y contribuer ? Les enjeux ne sont pas suffisamment claires et les solutions tardent à s'exprimer. Nous tenterons donc-ici de situer le problème et d'avancer quelques pistes de progrès.

a- Les facteurs incitatifs

Il est incontestable que la modernisation de la gestion publique en général et de la gestion des ressources humaines en particulier ne peut pas procéder de la seule volonté des gestionnaires; d'abord, parce qu'elle implique la remise en cause des pratiques antérieures et ensuite, parce qu'elle suscite la méfiance et des résistances.

Pour susciter l'adhésion de tous les partenaires, il faut une implication des pouvoirs politiques, une volonté politique qui s'inscrit dans la durée selon une démarche

²³ Commission efficacité de l'Etat : Le pari de la responsabilité.- Paris : Payot, 1989.

²⁴ Phillippe GALY : Gérer l'Etat.- Paris : Berger-Levrault, 1977.

²⁵ Commission efficacité de l'Etat, op cit.

²⁶ Le déficit en compétence de gestion est énorme dans l'administration.

cohérente ²⁷. La responsabilité des seuls fonctionnaires sur la conduite du projet de changement n'aura pas d'efficacité, ne pas motiver les cadres dirigeants pour s'y impliquer serait une erreur. Les cadres dirigeants de l'administration doivent être au coeur de la modernisation. Ce serait également l'occasion de leur redonner une certaine légitimité et une crédibilité qui tendent à s'éroder avec les pratiques de l'Etat.

Le second facteur qui paraît de nature à induire le besoin de développement des compétences collectives dans l'administration procède de la structure des qualifications actuelles. L'analyse de la structure des effectifs de l'Etat et des collectivités locales nous montre que le personnel d'exécution sans qualification est prédominant ²⁸. Ceci est le résultat des différentes intégrations des personnels vacataires et auxiliaires ne remplissant pas toujours les conditions d'accès aux emplois publics. D'un autre côté, sous la pression des faits sociaux et des syndicats (en raison de l'insuffisance des salaires), la promotion s'est réalisée de façon très rapide et sans qu'elle soit accompagnée de formation. L'élévation du niveau de qualification du personnel subalterne devient aujourd'hui une nécessité. La formation contribuera pour une large part à l'amélioration à court terme des performances.

La seconde caractéristique - liée à la précédente - est le sous-encadrement de l'administration algérienne. Il est évident que la formation à elle seule ne pourra pas répondre à ce problème. En effet, la notion de sous-encadrement a une double signification quantitative et qualitative.

Au plan qualitatif, il est vrai qu'il y a une insuffisance du personnel d'encadrement dont la solution résiderait dans le recrutement d'une part et la réduction des effectifs d'exécution d'autre part.

Au plan quantitatif, le sous-encadrement tient au manque d'aptitude du personnel qu'on peut séparer en deux catégories : le personnel diplômé issu du recrutement externe et le personnel d'encadrement non diplômé issu de la promotion interne. Les mesures à prendre en matière de formation pour chacune des catégories seront différentes.

Pour la première catégorie, il s'agira d'améliorer les performances et le savoir-faire; pour la seconde, il s'agira de combler l'écart du point de vue des connaissances et du point de vue du savoir-faire.

²⁷ Des réflexions ont eu lieu depuis mai 1992, mais elles n'ont pas été suivies d'effet sur le terrain.

²⁸ 61 % du personnel des communes ne sait ni lire ni écrire d'après les statistiques du ministère de l'intérieur.

Le troisième facteur qui impose une politique de formation est le système de fonction publique de carrière qui est peu à peu réhabilité. Il faut, en effet, souligner que le statut général du travailleur de 1978 a eu pour conséquence d'aligner le statut des fonctionnaires sur celui des entreprises de telle sorte que la fonction publique a perdu une partie de ses spécificités. Le retour à un régime de carrière strict impliquera pour la fonction publique, la prise en compte de l'usure des connaissances, de la durée de la vie professionnelle et des mécanismes juridiques de la promotion. Ces mécanismes induisent des besoins de mise en situation de formation, de préparation aux fonctions de commandement et de maintien des qualifications face à l'effet du temps.

Une réflexion approfondie sur l'ensemble de ces paramètres permettra d'arrêter une stratégie de formation et d'identifier les domaines de progrès possibles à court, moyen et long termes.

b- Les domaines de progrès

Des pistes de progrès vers le développement des ressources humaines dans la fonction publique peuvent être exploitées à très court terme. Il s'agit en particulier de l'évolution du cadre juridique et budgétaire. A moyen terme, les efforts devraient tendre vers la mise en place des nouvelles valeurs de la fonction publique et des systèmes de gestion des ressources humaines.

** Aux plans juridique et budgétaire*

Nous avons montré précédemment que le cadre juridique actuel et notamment le décret du 23 mars 1985, constituait une contrainte voire un obstacle à la mise en place d'une véritable politique de formation dans les différentes administrations publiques. Il serait donc opportun de définir, de façon claire, le cadre juridique de la formation ²⁹.

En ce qui concerne la formation initiale, il s'agira de définir les conditions d'implication de l'administration dans le système éducatif qu'il s'agisse de la formation administrative de base (centres de formation administrative) ou de formation supérieure (Instituts, Ecoles, Universités). La définition de relations permanentes entre les administrations et les établissements de formation administrative permet-

²⁹ Le décret du 3 mars 1996 a apporté plusieurs réponses à ces questions, mais certaines demeurent posées et notamment, le peu de ressources financières mobilisées pour la formation.

trait d'orienter le système éducatif vers des formations répondant aux besoins réels et actuels de l'administration.

En ce qui concerne la formation continue, le nouveau cadre juridique devrait définir d'une part, les obligations de l'administration et de l'autre, les droits et obligations des fonctionnaires et notamment :

- les différents types de formation,
- les conditions de mise en formation,
- les prises en charge financières des actions de formation.

Du point de vue des obligations de l'administration, il serait judicieux que :

- chaque administration soit dotée d'un plan de formation pluriannuel (ou schéma directeur de la formation) et d'un plan annuel,

- chaque administration inscrive de façon obligatoire une quote-part de la masse salariale comme dépense de formation soumise au contrôle des représentants des fonctionnaires,

- toute promotion soit précédée ou accompagnée d'une action de formation adaptation aux nouvelles fonctions,

- tout cadre destiné à occuper des fonctions supérieures reçoive une formation au management,

- l'effort de formation soit valorisé de façon particulière au plan de la carrière.

Du point de vue du fonctionnaire, outre l'obligation qui pèse sur lui de suivre toute formation initiée par l'administration, il faut lui reconnaître le droit de demander toute formation qu'il jugera nécessaire pour son développement professionnel ou pour son besoin d'enrichissement individuel.

** Au plan organisationnel*

Nous avons également souligné le degré d'influence de la culture du service public sur les pratiques de gestion actuelles. Dans une perspective de modernisation de la fonction publique on ne peut concevoir une contribution efficace de la formation sans qu'elle s'insère dans une politique globale de gestion des ressources humaines. Ce qui implique à moyen terme une réflexion sur les outils de modernisation de la fonction publique à mettre en place tels que :

- le système de gestion des carrières,

- le système d'évaluation des performances,
- l'évaluation des postes de travail,
- le système de rétribution / contribution,
- le plan de mobilité des fonctionnaires.

Il faut en effet, remarquer que si la formation est un outil nécessaire dans la valorisation des ressources humaines et dans leur motivation, elle n'est cependant pas suffisante. Pour être efficace, la formation doit être finalisée, c'est-à-dire lui assigner un objectif précis et mesurable qui peut être considéré comme un projet à réaliser.

B - UNE FORMATION FINALISÉE

En raison de l'impact généralement attendu de la formation et en raison des coûts qu'elle induit, tout le monde s'accorde pour s'inspirer des démarches de gestion de projet et pour considérer la formation comme un véritable investissement ³⁰. L'investissement-formation doit, en premier lieu, viser la réalisation d'un projet d'amélioration, et en second lieu, s'appuyer sur une véritable décision d'investir impliquant le plus haut niveau de la hiérarchie et, en troisième lieu, il doit être pris en charge par une structure de concertation et d'assistance entre les différents acteurs.

En ce qui concerne l'administration publique cette démarche s'impose d'autant que les besoins sont considérables, les possibilités nombreuses et les contraintes importantes. Tous les besoins exprimés n'ont pas le même degré d'influence sur les objectifs de l'administration; toutes les actions de formation ne demandent pas de mobilisation de moyens importants. Il faut donc définir les priorités et les objectifs attendus à des échéances déterminées.

1 - La définition des aspects stratégiques

Définir la stratégie de la formation c'est, pour le plus haut niveau de la hiérarchie d'une organisation publique, répondre d'une part, à la question quel type de formation privilégier et d'autre part, quelle finalité poursuivre à des échéances précises.

³⁰ G. HAUSER, B. MASINGUE, F. MATTRE et F. NIDAL : L'investissement formation.- Paris : Organisation, 1988.

Les activités couvertes par l'administration publique sont multiples et variées. Il y a autant d'activités qu'il y a de missions assignées à l'administration. C'est dire, du même coup, qu'il est difficile de définir des besoins de formation dans l'administration publique et qu'il est nécessaire que chaque secteur d'activité ait sa propre stratégie en liaison avec la spécificité de ses missions et les particularités des métiers qui lui sont inhérents. Il est évident que l'autorité chargée de la fonction publique peut prendre en charge la satisfaction des besoins en formation des corps communs ³¹.

Ainsi, chaque administration aura à identifier les écarts de performances à exprimer ses objectifs :

- * pour les domaines techniques,
- * pour les activités de gestion,
- * pour les activités économiques.

Dans cette perspective, on se posera judicieusement la question de savoir si le besoin urgent apparaît au niveau des domaines techniques, des activités de gestion ou des activités économiques. La stratégie pourrait consister en une hiérarchisation des problèmes et des objectifs.

Par ailleurs, on sait que les moyens budgétaires ne permettent pas de satisfaire tous les besoins. Il est souvent indispensable d'opérer des arbitrages. La stratégie peut également être assise sur la satisfaction des besoins en formation d'une catégorie socio-professionnelle soit parce qu'elle constitue une catégorie sur laquelle repose la mission de l'organisation soit parce qu'elle présente des écarts de performances qui peuvent compromettre le programme de l'organisation.

On se demandera par exemple s'il faut :

- * renforcer l'encadrement,
- * améliorer les prestations de la maîtrise,
- * reconvertir les personnels d'exécution,
- * adapter les nouveaux fonctionnaires à leur premier emploi...

³¹ Dans le but d'unification de la formation interministérielle, l'autorité chargée de la fonction publique pourrait recevoir de prérogatives à cet effet et les moyens nécessaires pour la concrétiser.

Nous savons, en effet, que les problèmes se posent avec un certain degré de gravité pour l'administration locale en ce qui concerne l'encadrement. Le problème des sur-effectifs ne peut pas recevoir un traitement unique dans toutes les administrations : la formation reconversion du personnel sera un impératif dans les collectivités locales et certains établissements publics, alors que la formation de l'encadrement est un besoin évident dans les administrations centrales.

On peut, en troisième lieu, aborder la stratégie en terme de formation initiale ou de formation continue. Est-il nécessaire d'investir dans la formation initiale ou plutôt dans la formation continue ? Il ne s'agit pas d'alternative mais de priorité car, comme nous l'avons noté, l'administration ne peut se désintéresser d'aucun des deux types de formation. En revanche, dans une conjoncture particulière, on peut être amené à donner une priorité à tel ou tel type de formation pour éviter un dysfonctionnement social. Il faut se rendre compte que l'administration, en recrutant un fonctionnaire, elle s'engage à lui maintenir au moins son niveau de qualification initial sinon son amélioration en cours de carrière.

Nous tenterons de présenter quelques pistes et de suggérer certaines solutions dans la conjoncture actuelle.

2- La démarche

Nous proposons une démarche d'élaboration d'une stratégie qui tient compte de l'environnement actuel de l'administration publique. Elle repose sur trois éléments :

- * le projet à réaliser,
- le type de formation,
- * l'objectif d'amélioration ciblé.

a- L'identification du projet

Chaque organisation publique devrait être capable d'identifier le projet à réaliser à travers un plan de formation, en répondant à la question quel objectif d'amélioration veut-on atteindre ?

- Un besoin d'amélioration des compétences collectives ? Pour une commune par exemple améliorer la qualité des prestations fournies par les services aux citoyens.

- Un besoin d'accompagnement du changement , La modernisation de la gestion du secteur de l'équipement exige une meilleure conduite de de la maîtrise d'ouvrage.

- Un besoin de changement culturel, exemple : le ministère du commerce devrait pouvoir disposer de personnels capables d'assister les entreprises dans le domaine de la concurrence et du contrôle de la qualité.

La seconde question pourrait être : comment progresser ? C'est-à-dire comment préparer les conditions d'amélioration des programmes dans le temps ?

Exemple :

A court terme : on peut viser la consolidation du potentiel existant par des stages de perfectionnement et de recyclage ou d'adaptation aux emplois.

A moyen terme : adapter l'organisation publique à l'évolution de l'environnement, accompagner les mesures de libéralisation de l'économie. La formation contribuera à la transmission de nouveaux savoirs, un savoir-faire et au développement de nouveaux comportements des fonctionnaires face aux entreprises , aux usagers, aux coûts et aux rendements. (Préparation aux nouveaux métiers, faciliter les projets individuels de carrière, préparation aux examens professionnels).

A long terme : la formation peut aider à préparer l'avenir par exemple :

- redonner aux services publics leurs vraies valeurs,
- préparer une administration capable de s'adapter,
- introduire de nouvelles méthodes de gestion,
- prévenir les risques d'inadaptation des fonctionnaires par une gestion des métiers et des qualifications.

b- Le choix des types de formation

Il s'agira d'une part de définir la priorité en ce qui concerne la formation initiale et la formation continue et d'autre part de définir les objectifs à assigner aux grandes actions de formation (savoir, savoir-faire ou savoir-être).

Là encore, il n'y a pas de solution globale pour l'ensemble des organisations publiques. Pour certaines, le sous-encadrement est tel qu'elles ne peuvent pas négliger la formation initiale; pour d'autres le niveau de formation de base est si insuffisant que la formation continue ne peut pas être la solution. Enfin, pour certains secteurs,

l'encadrement existe mais le niveau de performance est très faible en l'absence de formation continue.

Formation initiale et formation continue

Nous avons vu que la formation initiale posait aujourd'hui quelques problèmes dans notre système éducatif. Dans certains pays, le recrutement externe - en raison de la disponibilité des compétences sur le marché de l'emploi - permet de satisfaire tous les besoins. Bien plus, les personnes recrutées dans l'administration y sont qualifiées par rapport aux emplois offerts. Le marché de l'emploi dans les pays en développement est très étroit en raison des insuffisances du système éducatif et du système de formation administrative. Les personnels recrutés pour un premier emploi public n'ont aucune formation spécialisée et n'ont pas été préparés dans ce but précis. Si les secteurs administratifs veulent recourir au marché de l'emploi, ils doivent s'impliquer dans toutes les phases de la formation initiale de façon à s'assurer de l'adéquation entre les besoins et les profils de formation.

Cependant, le problème qui se pose aujourd'hui dans la fonction publique est la pléthore relative du personnel d'exécution et de maîtrise et un besoin marqué en encadrement. Il faut donc s'attendre à un ralentissement du recrutement dans les catégories, maîtrise et exécution et à une forte demande en cadres.

Aussi en matière de formation initiale, le choix stratégique pour l'administration publique pourrait consister :

Au plan interne : à mieux encadrer les établissements de formation supérieurs sous-tutelle pour les orienter vers des formations plus adaptées à leurs besoins spécifiques.

- Formations techniques : ingénieurs de conception avec connaissances actualisées (nouvelles technologiques) :

- * informatique,

- * gestion de projets

- Formation administrative : plus tournée vers les techniques modernes de gestion :

- * comptabilité,

- * comptabilité analytique,

- * contrôle de gestion,

- * communication,
- * gestion des ressources humaines,
- * technique d'aide à la décision,
- * informatique.

A l'égard des établissements de formation supérieure (écoles, instituts, universités) relevant d'autres départements ministériels :

- * développer le rôle de coordination de la fonction publique pour exprimer les besoins de l'administration,

- * introduire la contractualisation des objectifs avec les établissements (filières, nombre, programme, encadrement),

- * s'appuyer sur la généralisation du concours et la préparation aux concours externes pour améliorer les qualifications.

D'un autre côté, nous avons souligné que la formation continue n'était pas organisée au plan juridique, pas finalisée dans ses résultats, peu adaptée aux besoins. Une politique de formation consisterait à identifier les objectifs à atteindre tels que :

- * la formation à un premier emploi,

- * l'actualisation des connaissances et développement de la culture générale du fonctionnaire,

- * la formation / promotion / individualisée,

- * la formation / reconversion pour répondre aux problèmes de sur-effectifs.

La recherche du changement

Le changement peut être recherché à travers :

- * le savoir,

- * le savoir-faire,

- * le savoir-être.

Acquisition et développement du savoir

Les actions de formation peuvent, au premier chef, avoir pour objectif l'adaptation des individus à leur poste de travail par la transmission de connaissances techniques ou de gestion. Ces formations sont souvent indiquées pour redresser les

insuffisances du système éducatif ou pour compléter des formations initiales trop éloignées de la pratique professionnelle; mais ces formations au savoir peuvent couvrir des domaines très variés :

- le savoir pour la promotion ou la reconversion,
- le savoir pour l'initiation ou l'adaptation à un poste de travail.

Ce type de formation doit être encouragé mais orienté vers des besoins précis de l'administration publique. Il peut s'adresser à toutes les catégories socio-professionnelles occupant un emploi public sans posséder les qualification requises en raison des intégrations successives, de la promotion interne trop rapide non accompagnée de formation. La formation au savoir sera une condition essentielle du changement des collectivités locales.

Le développement du savoir-faire

La formation passe à certains moments de "l'information-formation" fondée sur le transfert de connaissance (savoir) à "une formation - initiatique" fondée sur la maîtrise de l'application du savoir à des expériences de travail particulières. Il s'agit de maîtriser un métier, de l'exercice du commandement ou de la technique de communication...

C'est le type de formation-perfectionnement qui conviendrait le mieux aux administrations dont le besoin est lié à un écart de performance, un manque d'aptitude qui résulte d'une usure des habiletés, du changement d'environnement, des nouvelles technologies etc...

La formation au savoir-être

La formation continue peut aller encore plus loin pour interpeller les valeurs profondes des individus et leurs comportements dans le milieu professionnel. Le profil de comportement est lié à un poste de travail déterminé. Tous les postes de travail ne font pas appel aux même comportements (instituteurs, infirmières, agents de l'ordre public, agents d'accueil, chefs de services...). A chacun de ces postes peuvent correspondre des comportements précis qu'on peut acquérir grâce à des formations appropriées.

C'est dans cet esprit que les administrations publiques à l'étranger ont créé des cycles supérieurs de management qui visent à faire acquérir des compétences de gestion ainsi que des habiletés en communication, en évaluation, en gestion des conflits et en négociation.

En résumé, la politique de formation inexistante dans l'administration a généré deux sortes de problèmes : un déficit en qualification et une inadéquation des profils de formation au besoin de l'administration.

L'absence de politique de formation n'est cependant pas étrangère à une certaine culture du service public qui s'est développée en dehors de tout réflexe de management. La formation peut contribuer à redonner au service public ses valeurs à condition qu'elle soit finalisée et considérée comme un véritable investissement dont on doit évaluer l'impact à moyen terme sur les organisations publiques. Cependant, si le retour sur l'investissement-formation a toujours des effets positifs, il peut générer des effets déstructurants si la conduite du changement n'est pas prise en charge par des méthodes appropriées.

DEPENSES DE FORMATION CONTINUE
- ANNEE 1994 -

MINISTÈRES	Budget de fonctionnement	Dépenses de personnel	Dépenses de formation	Frais de formation % du budget de fonctionnement	Frais de formation % des dépenses de personnel
Affaires Etrangères	5.035.146.000	2.876.180.000	193.300	0.003	0.006
Intérieur	23.828.878.000	19.635.623.000	1830.000	0.0007	0.009
Justice	4.062.084.000	3.003.470.000	1000.000	0.02	0.03
Restructuration Industrielle	20.000.000	8.183.000	/	/	/
Industrie-Energie	802.804.000	449.103.000	2.200.000	0.27	0.48
Moudjahidine	12.601.380.000	464.156.000	193.000	0.001	0.04
Communication	1.914.398.000	92.219.000	800.000	0.04	0.86
Education Nationale	71.035.409.000	65.598.681.000	5.0525.000	0.07	0.08
Enseignement Supérieur	1.168.062.000	75.810.000	4.345.000	0.37	5.73
Agriculture	1.922.426.000	1.675.356.000	300.000	0.01	0.01
Equipement	3.920.481.000	1.845.871.000	9.500.000	0.24	0.51
Habitat	1.854.737.000	1.380.399.000	4.550.000	0.24	0.32
Santé et Population	19.434.882.000	619.349.000	900.000	0.004	0.14
Jeunesse et Sport	2.453.827.000	1.786.097.000	2.500.000	0.10	0.13
Formation Professionnelle	510.542.000	405.580.000	340.000	0.06	0.06
Affaires Religieuses	2.532.230.000	2.206.475.000	/	/	/
Travail	1.342.805.000	277.536.000	1.000.000	0.07	0.36
Poste et Télécom.	146.352.000	124.000.000	400.000	0.27	0.32
Transport	1.624.028.000	333.000.000	900.000	0.05	0.27
Commerce	881.630.000	790.591.000	/	/	0.96
Finances	8.003.107.000	5.129.077.000	49.250.000	0.61	0.11
	**	**	**	**	**
	165.095.000.000	108.776.000.000	130.726.000	0.07 %	0.11 %

Source Loi des Finances pour 1994.

* Réduction faite des subventions accordées aux établissements publics dotés de l'autonomie financière.
** Ces chiffres ont été arrondis.