

RÉFLEXIONS PRÉLIMINAIRES SUR LES DÉTERMINANTS D'UNE POLITIQUE DE LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Mohamed Chérif BELMIHOUB

Professeur, ENA Alger

INTRODUCTION

La légitimité des fonctionnaires ne sera plus liée à leur statut ou à leur profil ou encore à leur mode de recrutement et encore moins au système clientéliste auquel ils pourraient appartenir. Elle sera déterminée par leurs compétences réelles et leurs aptitudes à fournir des solutions aux multiples problèmes qui se posent à la société et à fournir des utilités aux usagers devenus clients. Pendant très longtemps, l'administration a constitué un employeur exemplaire et le statut de la fonction publique un système de protection idéal dans la mesure où la garantie de l'emploi à vie et de l'avantage acquis en sont les fondements. Du coup les notions de productivité, de rendement et de coût du travail administratif n'apparaissent pas comme des critères d'évaluation; de même la formation est consacrée comme un droit statutaire du seul point de vue du travailleur, car ce dernier prend la formation pour une progression dans la hiérarchie et non pour la qualification ou l'acquisition d'une compétence supplémentaire. Cette situation est rendue possible par les statuts de la fonction publique et autres statuts spécifiques dans le secteur public; lesquels statuts privilégient les « aptitudes formelles » sur les compétences réelles, encore peut-on évaluer les aptitudes réelles des fonctionnaires à partir du moment où la garantie de l'emploi à vie et l'absence de relation directe entre le coût du travail et son rendement sont des déterminants de l'approche statutaire. Dans ce

contexte statutaire la formation doit être perçue comme un coût supplémentaire du travail tant que ce coût additionnel n'est pas justifié par une productivité ou un rendement additionnel au moins dans le même rapport (élasticité coût/productivité). Du point de vue de la théorie économique dite du capital humain (Gary Becker), le travailleur suit une formation payée par lui pour améliorer son revenu et/ou sa position statutaire, il s'agit pour lui d'un investissement qui lui permettrait de bien négocier son contrat, d'organiser sa mobilité et d'une façon générale d'améliorer son « employabilité » or dans la fonction publique ni le critère de la mobilité interne ni l'employabilité ne sont recherchés par le travailleur (son emploi est garanti et sa progression statutaire est prédéfinie); il faut ajouter que dans les fonctions supérieures de l'administration, les règles de promotions et de nominations ne sont pas codifiées et encore moins corrélées à une quelconque valeur professionnelle ou compétences techniques, elles sont plutôt, comme d'ailleurs dans le monde de l'entreprise, le fait de pouvoirs discrétionnaires de la hiérarchie.

Tout compte fait, l'administration connaît depuis déjà plusieurs années sa mutation à l'instar des autres organisations publiques ou privées. Cette mutation opère une coupe verticale dans un double sens: un mouvement vers le bas par la décentralisation et un autre vers le haut par l'effet de l'internationalisation et de la mondialisation (deux phénomènes complémentaires mais totalement différents). Paradoxalement au moment où l'administration fait son extension verticale, on lui demande de s'organiser sur le modèle horizontal. Harlow ⁽¹⁾ résume bien cette tendance: « Dans l'économie mondiale, l'équilibre des pouvoirs entre les secteurs public et privé a connu une évolution marquée. Les gouvernements nationaux ne peuvent plus compter sur le commandement. Leurs administrations apprennent à s'influencer et à travailler en réseau, et les structures évoluent parfois pour refléter une idéologie de marché, tandis que les gouvernements apprennent à

1. Cité par Blue Wooldridge in Revue internationale des sciences administratives n° 70(2) 2003, p. 420.

concilier relations, capital international et organisations internationales publiques »

I - LES DÉTERMINANTS INSTITUTIONNELS

Les écoles de gestion et d'administration qui fournissent habituellement les ressources humaines à l'administration publique doivent comprendre elles aussi que leur légitimité et leur avenir dépendent des compétences données à ces ressources humaines dans les dimensions citées plus haut: décentralisation et mondialisation. Le challenge pour les écoles de gestion se pose dans les termes suivants: Comment former à la fois pour la décentralisation et pour la mondialisation ? Du coup la formation orientée sur la gestion de ressources exclusivement publiques cadrée par les règles juridiques et le formalisme bureaucratique ne fournirait aucune compétence aux futures fonctionnaires impliqués dans des processus transversaux (voir transnationaux) combinant les règles institutionnelles et les outils décisionnels. Cette conception de la formation renvoie au modèle Taylorien d'organisation et de commandement basé sur la hiérarchie, la discipline et la parcellisation des tâches et des fonctions.

Le futur fonctionnaire n'est pas seulement le gestionnaire de ressources publiques, il devient surtout l'évaluateur, le contrôleur de gestion et le marketeur de l'action publique et des politiques publiques en plus de son rôle éminemment managérial de commandement, d'animation et de communication.

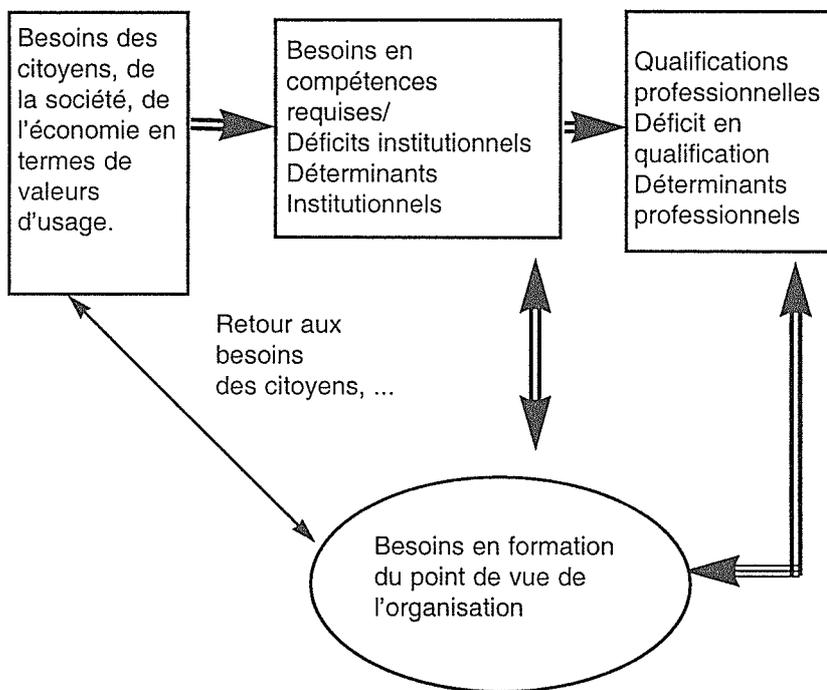
Aujourd'hui les écoles d'administration ne forment pas à ces compétences et au mieux elles reproduisent un schéma d'apprentissage des règles « patrimoniales » et formelles d'une administration autoritaire « verticalisée » et sans objectifs clairs.

Le challenge des écoles de gestion et d'administration ne peut être réalisé que dans un processus coopératif entre ces écoles et les administrations et organismes publics car on ne forme pas (ou pas uniquement) pour développer les compétences intrinsèques des individus, mais surtout pour contribuer à la réalisation des missions des administrations publiques employeurs de ces ressources formées.

Deux conditions sont nécessaires pour répondre à cette préoccupation: la première consiste à identifier les besoins en formation du point de vue des besoins de l'administration; la seconde consiste en la capacité de l'administration à intégrer les compétences nouvellement acquises par la formation dans les différents processus de l'administration. Or les besoins en formation ne sont ni déduits(ils n'apparaissent pas comme tels par la seule observation), ni induits(ils ne sont pas l'expression d'un souhait ou d'une quelconque volonté), ils sont évalués en termes de capacités institutionnelles(CI) c'est à dire en faisant le rapport entre ce qu'est attendu des administrations et organismes publics(attentes des usagers), ce qu'elles possèdent déjà et en déduire les déficits en capacités institutionnelles (Dci). Ainsi les besoins en formation comme d'ailleurs le besoin d'organisation ne sont pas des états de la nature ou des construits intellectuels ou des modèles formels; ils sont plutôt le résultat de processus à la fois logique, séquentiel et itératif. Il n'y a pas d'ailleurs d'organisation idéale comme il n'y a pas de besoins de formation dans l'absolu. Aujourd'hui en Algérie on forme pour des besoins(?) qu'on ne connaît pas (ni les écoles de formation ni l'administration ne sont en mesure de dire quel est ce besoin, parce que elles mêmes ne se fixent pas des résultats à atteindre, concrets et précis mais poursuivent des missions génériques et formelles). Par extension on peut même dire que ni les administrations ni les écoles ne sont en mesure de traduire leurs missions statutaires en objectifs opérationnels. Pourtant les déclarations sur les besoins en formation sont souvent faites dans les forums et les médias.

Autrement dit le préalable à la formation, c'est la mise en adéquation de l'organisation du travail administratif NON seulement avec les missions de l'administration MAIS SURTOUT avec les objectifs de celle-ci.

Schéma 1 : Les séquences logiques et itératives de l'évaluation des besoins en formation dans le secteur public :



Etant une action stratégique par essence pour toutes les organisations, la formation doit s'appuyer sur une démarche stratégique déclinant ses objectifs, ses moyens et ses critères d'évaluation. Sur ce dernier point, la pratique générale dans l'univers administratif algérien est de faire une évaluation en termes de journées de formation, de budget alloué à celle-ci et au mieux (exceptionnel) une évaluation des acquis en terme de savoirs ou de savoir-faire du seul point de vue de l'apprenant sans aucune référence à l'évaluation organisationnelle (impacts de la formation sur l'efficacité- efficience de l'organisation).

Comme on vient de le rappeler les missions statutaires des administrations et organismes publics ne suffisent pas à identifier les besoins en compétence et par ricochet les besoins en formation. Ce sont les objectifs, compris comme des résultats à atteindre avec tous les attributs

d'un résultat (mesurables, prévisibles, défiants, utiles pour les usagers-clients, suffisamment élaborés pour être compris par tous les acteurs....) qui permettent de mesurer le déficit en compétences (capacités institutionnelles).

II - LES DÉTERMINANTS PROFESSIONNELS

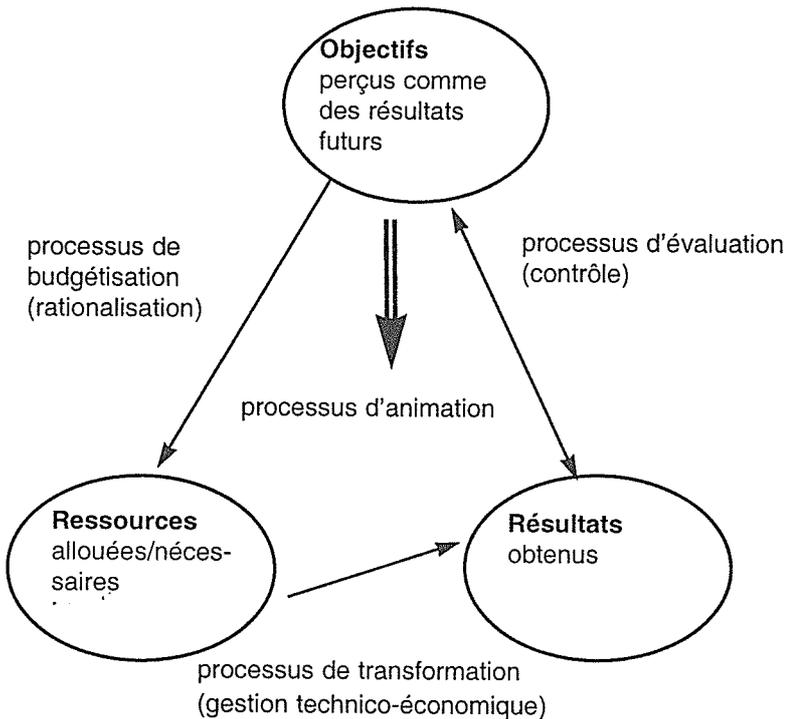
L'approche par les compétences requises postule que la formation doit combler un gap entre les besoins en capacités institutionnelles pour atteindre un résultat donné et les capacités disponibles dans l'administration. Ainsi le besoin en formation est d'abord institutionnel dans ses dimensions organisationnelle et technique et ensuite professionnel dans sa dimension savoirs et savoirs faire et éthique.

Dans sa dimension institutionnelle, la formation est perçue comme la volonté d'une institution à acquérir une compétence décisive dans une perspective managériale, c'est à dire, une ressource justifiés par la réalisation d'un objectif. L'organisation devient une variable instrumentale et non une fin en soi. La fin du taylorisme dans l'administration est une perspective intéressante dans le processus de réforme, car la transformation structurelle des modes d'organisation du travail administratif ouvrira des options de valorisation professionnelle des fonctionnaires et élargira leur vision et leurs champs de responsabilité professionnelle dans l'exécution des missions et des tâches qui leurs sont dévolues dans le cadre d'une approche intégrée, globale et objective.

Le renouveau de l'organisation du travail administratif dans une perspective de management stratégique articulé au plan de développement institutionnel de l'Etat, révélera les besoins en qualifications des agents de l'Etat et des organismes publics. Comme dans toutes les organisations il y a deux dimensions de la formation: la formation technique axée sur l'acquisition de compétences techniques nécessaires à l'exploitation d'un système productif et la formation orientée sur l'acquisition de savoirs faire manageriaux nécessaires à la conduite de l'action (stratégie, planification, allocation de ressources, contrôle, etc.).

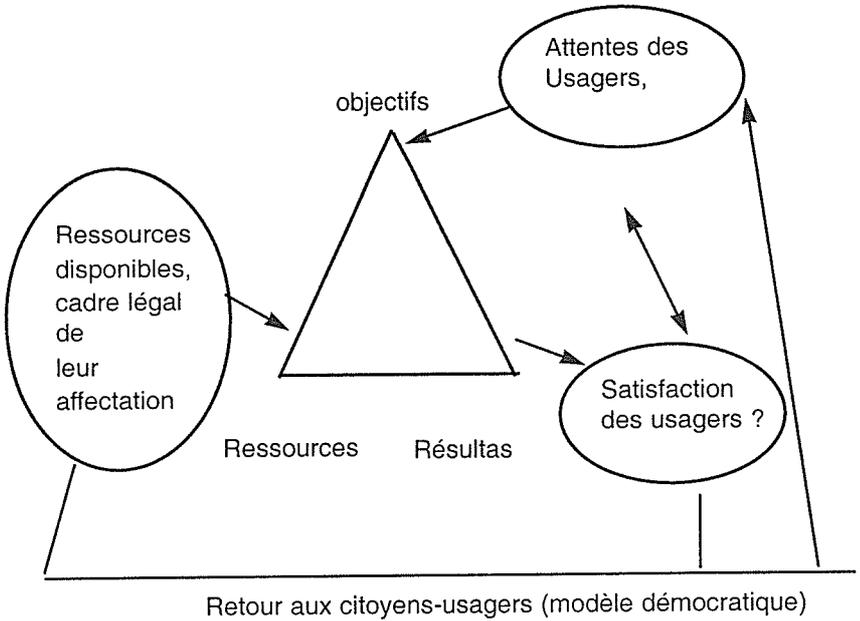
Dans la suite de cette réflexion, nous nous limiterons à cette dernière dimension de la formation.

Schéma 2 : le triangle de la performance: (budgétisation, efficacité et efficacité) :



Ces trois dimensions de la performance créent trois relations qui constituent à leur tour quatre processus interne et un processus externe; ces processus forment le management de l'organisation.

Schéma 3 : la légitimité de la performance



A partir de ces schémas, les compétences requises apparaissent de façon explicite:

1 - **Domaine stratégique** : comment définir les objectifs d'une organisation publique à partir des besoins des usagers (**stratégie**) ? Comment interpréter les besoins des usagers et les organiser en segments (**marketing**) ? et comment informer les usagers et organiser leur participation à l'élaboration des politiques publiques et autres programmes d'action (**communication**) ?

2 - **Domaine de la gestion des ressources** : comment évaluer le besoin en ressources en partant des objectifs (**budgétisation**) ? comment prévoir l'évolution des ressources et des besoins (**gestion prévisionnelles des ressources** : financières, ressources humaines, matérielles) ? Comment allouer les ressources sur les activités, les produits ou les projets (**évaluation de projets**) ?

3 - Domaine de l'exploitation et de la gestion opérationnelle : comment organiser le travail administratif ? comment conduire les opérations (**pilotage**) ? comment coordonner les actions et organiser les synergies (**management de projet**) ?

4 - Domaine du contrôle et de l'évaluation des résultats : comment évaluer l'action publique (**évaluation**) ? comment évaluer l'action publique en terme de ressources consommées (mesurer l'**efficience**) ? comment mesurer le degré de réalisation des objectifs (**l'efficacité**) ? et comment évaluer la performance globale de l'organisation et le respect des procédures (contrôle de gestion et audit).

5 - Domaine du commandement et de l'animation des équipes : comment organiser l'action collective dans un contexte culturel, celui des fonctionnaires (**leadership**) ? comment motiver et stimuler l'action individuelle ou collective (**motivation**) ? Comment gérer les conflits interpersonnels, inter groupes et organisationnels dans une perspective de dynamique de l'action et de culture de service public (**gestion des équipes**) ?

Ces domaines de compétences requièrent, bien entendu, des aptitudes professionnelles (techniques et éthiques). Ainsi la formation portera à la fois sur les techniques de management, les modes opératoires et les valeurs du service public et l'éthique professionnelle.

CONCLUSION

La formation en univers administratif doit être perçue comme une activité économique soumise à la règle de l'efficacité et de l'efficience: Pour quel besoin former ? Quel est le coût de la formation ? et quelle est son rendement effectif ? (écart de rendement entre la situation post-formation et la situation pré-formation). Il peut arriver que la formation donne à l'apprenant des compétences et des savoirs-faire additionnels sans qu'il y ait un rendement additionnel pour son organisation. Dans ce cas la formation devient un coût pour la collectivité au double points de vue: d'abord une consommation de ressources sans contrepartie pour l'organisation et ensuite l'existence d'une compétence sans emploi effectif. C'est pour éviter cette situation que la formation en

général et celle dans l'administration en particulier, doit emprunter le processus déroulé plus haut, à savoir: identifier les besoins de formation dans une perspective de satisfaction de besoins réels sous contrainte des ressources. Par ailleurs, dans la formation en management, souvent ce qui est visé c'est le changement dans les comportements des fonctionnaires, or l'évaluation de cet aspect demeure difficile et ne peut se faire que sur le long terme.

En guise de conclusion, j'emprunte ce paragraphe à B. Wooldrige(déjà cité, p. 436): « Si nous, formateurs publics, souhaitons obtenir la reconnaissance et les ressources que nous méritons, nous devons être considérés comme contribuant au « facteur décisif » qui, (...), consiste à préparer les employés à travailler au niveau requis pour atteindre la mission et les objectifs stratégiques de l'organisation. » mais comme nous l'avions signalé plus haut, les écoles de formation seules ne peuvent pas évaluer les besoins en formation et les formateurs seuls ne peuvent pas proposer des programmes et des itinéraires pédagogiques en l'absence de la connaissance parfaite de ces besoins. Alors seule la mise en réseau dynamique des administrations et des écoles de formation pourrait amorcer un processus de rénovation du service public de formation.
