

LA RELATION FORMATION - EMPLOI DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ALGERIENNE

Hocine CHERHABIL

Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration

Je voudrais tout d'abord exprimer ma satisfaction de participer aux travaux de la XXI^{ème} session du réseau européen de formation continue universitaire (EUCEN). Je voudrais également remercier l'Université Pompeu Fabra et plus particulièrement M. Pau Verrié, directeur général de l'IDEC de m'offrir cette opportunité et de me faire l'honneur de présider cet atelier.

D'une manière générale, les administrations publiques se trouvent confrontées aux effets conjugués de leur évolution interne d'une part et d'autre part aux exigences induites par la mondialisation des échanges et l'internationalisation croissante des marchés. Cette évolution affecte l'administration à la fois dans ses structures et ses personnels et pose l'exigence de l'acquisition de nouvelles qualifications et de l'amélioration des compétences des agents publics.

Dès lors c'est l'ensemble du système d'éducation et de formation qui se trouve interpellé. C'est à lui que revient la charge d'assurer la préparation des élites aux mutations qui affectent l'Etat pour les placer en situation de favoriser les nouvelles formes de relations, d'échanges et de communication avec les nouveaux agents économiques nationaux et internationaux.

Les tentatives en cours pour réformer profondément le système éducatif d'une part et l'administration d'autre part, participent d'une

démarche visant à une meilleure adéquation formation - emploi dans l'administration.

Avant d'aborder la relation formation - emploi dans l'administration publique algérienne un regard rétrospectif rapide sur les trois dernières décennies mettra en exergue les caractéristiques générales de son évolution.

1.1. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE L'EMPLOI N'A PAS FAVORISÉ UNE ADÉQUATION ENTRE LES BESOINS ET LES PROFILS.

Les deux premières décennies post - indépendance, se sont caractérisées par une création massive d'emplois. Progressivement sous l'effet d'une politique volontariste, d'ambitieux programmes de développement économique accompagnés d'investissements publics importants ont pu absorber le fort taux de chômage hérité de la période coloniale.

Le choc pétrolier de 1986, fait apparaître les premiers signes d'essoufflement de cette politique "de plein emploi". La réforme des entreprises publiques entamée en 1982 par la restructuration organique, poursuivie en 1988 par l'autonomie des entreprises, entraîne une contraction du marché du travail.

La mise en œuvre, dès 1994, du programme d'ajustement structurel a amplifié cette situation par la suppression d'emplois consécutifs à son application.

Ainsi la situation actuelle se caractérise par un accroissement du volume du chômage qui a atteint 28% de la population active en 1997 alors que ce taux était de 20% en 1990.

1.2. UNE DIFFICILE ADAPTATION DU SYSTÈME ÉDUCATION – FORMATION AU MONDE DU TRAVAIL

L'école a toujours constitué le lieu fondateur, fédérateur et formateur de la société. C'est elle qui prépare, accompagne et anticipe le changement. Plus que jamais l'adaptation du système d'éducation et de formation à l'évolution économique et technologique est urgente

et impérieuse. Elle doit tenir compte à la fois de la transition vers l'économie de marché et des mutations internes en cours et des exigences de la mondialisation pour faciliter et accompagner l'insertion de l'économie nationale dans l'économie mondiale.

En règle générale, la mission que s'assigne l'école dans ses différentes composantes vise à la scolarisation des individus pour favoriser le développement de leur sentiment d'appartenance à la fois à leur société mais également leur adhésion aux principes universels. Il s'agit en somme pour abonder dans le sens de Alain MICHEL de s'assurer que chaque élève sortant du système éducatif puisse disposer d'une trousse d'outils intellectuels lui permettant de maximiser ses chances d'insertion dans " le village monde ". Cf Futuribles 1996, p. 19.

Dans cet ordre d'idées, le système éducatif n'a pas manqué, sous la pression de divers facteurs de faire l'objet de réformes successives pour favoriser son adaptation aux nouvelles exigences politiques, économiques, sociales et technologiques.

Ces réformes reposent à titre principal sur la nécessité de passer d'une logique de l'enseignement à une logique de l'apprentissage ou l'élève doit être au centre du système éducatif. Pour l'essentiel l'adaptation des programmes et leur contenus aux nouvelles exigences de libéralisation de l'économie et de démocratisation de la société, notamment par une politique hardie dans le domaine des langues étrangères et des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), l'introduction des méthodes pédagogiques et de moyens didactiques nouveaux et une politique cohérente et ordonnée de formation des formateurs constituent les axes majeurs de cette réforme. Son application reste largement subordonnée à une politique cohérente en matière de communication d'une part et d'adhésion de tous les acteurs du système éducatif d'autre part.

Dans le même temps, la formation supérieure est également interpellée.

L'impact des réformes successives qui ont touché ce secteur ont amené le système universitaire à connaître des mutations profondes sur une période très courte. C'est ainsi que les effectifs des étudiants sont

passés de 25 000 en 1971 (date de la 1ère réforme) à près de 500. 000 en 2000. Celui des enseignants est passé d'un millier à la même époque à près de 18.000 aujourd'hui.

C'est un lieu commun de dire que le développement rapide de la formation supérieure pendant les deux dernières décennies a entraîné une série de conséquences qui se sont traduit d'une part par un encadrement de rang magistral insuffisant au regard des flux de bacheliers accédant à l'université et de la structure de qualification actuelle du corps enseignant, d'autre part, une pédagogie inadaptée restée trop attachée à des méthodes pédagogiques et des techniques d'enseignement où le cours magistral reste encore largement dominant.

Il en a résulté des déséquilibres des flux de diplômés se caractérisant par des excédents dans certaines filières (sciences sociales et humaines, ...) et des déficits dans des domaines stratégiques où les besoins sont importants tels que l'informatique, les langues, la communication, le management.

Au demeurant, si jusqu'à une date récente, le marché du travail a permis l'absorption de la quasi totalité des diplômés, sans que les profils de qualification ne répondent aux exigences de qualification requises, il y a lieu de constater que les diplômés trouvent de plus en plus des difficultés à trouver un emploi aujourd'hui. Une étude sur l'insertion professionnelle des diplômés montre également les difficultés pour ceux-ci d'être opératoires au moment de leur recrutement. Ces dysfonctionnements exacerbent le déséquilibre de la relation entre la formation et l'emploi.

1.3. LES MÉCANISMES D'ADAPTATION DE LA RELATION FORMATION – EMPLOI

Dès les années 80, de nombreuses actions de concertation et de coordination intersectorielles tentaient d'apporter les ajustements nécessaires pour l'amélioration de la relation formation –emploi d'une part et d'autre part de développer les liaisons entre les établissements de l'enseignement supérieur et le monde du travail.

La promulgation en 1981 de la loi sur l'apprentissage, les décrets de 1982 sur la formation en entreprise et la loi de 1984 portant planification

des effectifs du système éducatif ont constitué une première tentative de mise en relation de la formation à l'emploi.

D'autres instruments d'ordre institutionnel et juridique viennent conforter cette démarche et notamment : la création d'un conseil central de coordination en 1983, l'élargissement de la tutelle pédagogique de l'enseignement supérieur à l'ensemble des institutions de formation spécialisée la même année, la mise en place des conseils d'orientation associant les secteurs utilisateurs à l'élaboration des plans de développement et des programmes des établissements en 1985.

Ces actions sont complétées à la fin des années 80 par l'institution de l'obligation du stage en milieu professionnel, la création des post graduations spécialisées en 1987 et de l'Université de la formation continue en 1990 pour répondre de manière plus précise aux besoins du secteur économique et des institutions et administrations publiques.

Certes l'expérience de la concertation et de la coordination intersectorielle a été enrichissante, toutefois elle a montré ses limites pour des raisons qui tiennent d'une part aux mutations de la société algérienne et à celle de l'environnement international et d'autre part, à l'insuffisance de l'évaluation des besoins, de travaux d'études et de recherche permettant à la fois d'améliorer le fonctionnement et les performances du système de formation et d'anticiper les évolutions du marché du travail.

1.4. L'IMPÉRATIVE ADAPTATION DES BESOINS DE L'ADMINISTRATION ET LES QUALIFICATIONS DE SES AGENTS

Le processus de construction et d'institutionnalisation de l'Etat et l'ampleur des tâches conférées à l'administration ont engendré une évolution des effectifs extrêmement rapide au cours des premières années qui ont suivi l'indépendance. Les effectifs de la fonction publique ont été multipliés par 20 en trente ans. Ils passent de 70. 000 fonctionnaires en 1962 à près d'un 1 million 500 mille aujourd'hui.

Ces effectifs constituent près du ° de la population active. Souvent cette évolution s'est effectuée sans relation avec les besoins

réels de l'administration ce qui donne la mesure des conséquences d'une telle croissance sur les dépenses publiques, notamment, en période de crise économique et financière.

Outre ces contraintes d'ordre quantitatif, qui contrarient la relation formation - emploi dans la fonction publique, s'ajoute une série de contraintes d'ordre qualitatif.

– La première série est liée à la structure des qualifications. Celle-ci fait apparaître d'importantes distorsions entre les besoins induits par l'évolution des missions de l'État et de l'administration centrale et territoriale, et les profils des fonctionnaires.

– La deuxième série est inhérente au système administratif lui-même et à la logique qui commande son organisation et son fonctionnement. Fondée sur une structuration hiérarchique rigide et des procédures juridiques très complexes, la gestion des personnels dans la fonction publique reste très marquée par la prédominance d'une culture de gestion bureaucratique et standardisée. À titre d'exemple, les modalités actuelles du recrutement ont fini par standardiser la sélection de fonctionnaires et figer leurs activités dans une conception très réductrice de leur rôle et des fonctions qui leur sont assignés.

– La troisième série d'ordre institutionnel, peut être appréhendée de plusieurs points de vue :

- Du point de vue de l'organisation de l'administration, la fonction ressources humaines et corrélativement la formation sont souvent diluées voire noyées dans les structures chargées de l'administration générale ou des moyens. Il convient d'ailleurs de noter l'absence de filière universitaire dans cette spécialité et par conséquent l'insuffisante qualification des gestionnaires dans ce domaine.

- Du point de vue des établissements, le réseau des établissements de formation qui s'est développé dans les années soixante dix s'est réduit à la seule survivance de l'École Nationale d'Administration.

- Du point de vue des programmes, des techniques d'enseignement et des méthodes pédagogiques la formation est restée traditionnelle. Le contenu des programmes n'intègre pas suffisamment

les avancées des sciences administratives et de la gestion publique et particulièrement l'acquisition de qualification en liaison avec le management public, l'éthique du service public, la bonne gouvernance et les nouvelles technologies de l'information. Parallèlement la formation continue est confrontée à des difficultés liées à la définition de son champ d'action, à une meilleure connaissance de ses finalités propres ainsi que les moyens et méthodes pédagogiques spécifiques qui doivent l'accompagner, notamment des formateurs spécialisés, des banques de cas, des équipements didactiques appropriés, etc.

- Du point de vue des moyens financiers qui lui sont consacrés la fonction formation n'est pas appréhendée comme un facteur de changement et un outil de la modernisation de l'administration. Les crédits qui lui sont destinés ne représentent encore à la fin des années 90 qu'une portion congrue dans les budgets de fonctionnement des IAP.

On peut certes considérer que la fonction publique a pris conscience dès 1995 que la recherche d'une meilleure qualité de service public repose nécessairement sur une réflexion et une action sur la relation entre la formation et l'emploi.

Les mesures édictées en 1995 puis en 1996 vont dans ce sens et concernent globalement la mise en place des instruments et des mécanismes nécessaires à une rationalisation de la gestion du personnel.

En imposant aux administrations l'annualité des plans de gestion ainsi que l'élaboration de schémas directeurs de formation dans une perspective plus rationnelle et leur contrôle a posteriori la fonction publique entendait conjuguer une démarche de décentralisation des actes de gestion à une plus grande responsabilisation des gestionnaires et donner ainsi une impulsion et un nouveau contenu à l'adéquation des hommes et des femmes aux besoins en vue de prestations publiques à moindre coût et de plus grande qualité.

Mais on peut s'interroger sur la portée et l'application d'une telle démarche en l'absence de mesures d'accompagnement au plan stratégique et opérationnel.

En effet, alors que ses missions évoluent rapidement, l'administration connaît encore très peu le contenu de ses emplois et tarde à engager

une réflexion prospective sur l'évolution de ses besoins en qualification. Pour remédier à la méconnaissance des fonctions réellement exercées par les agents et développer une gestion tant quantitative que qualitative des emplois et des compétences, il est impératif que les outils appropriés soient développés, notamment par la mise en œuvre d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs, l'élaboration de répertoires des métiers et de référentiels de compétences.
