

ESSAI D'ANALYSE DES FACTEURS D'EVOLUTION DE LA GESTION DES PERSONNELS DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. RAHMANI *

Reconsidérer la place et le rôle de la fonction personnel dans le contexte d'une gestion publique renouvelée paraît s'imposer aujourd'hui comme une nécessité afin de mobiliser les fonctionnaires autour d'un projet de modernisation de l'administration publique. Ce besoin d'innovation et de rénovation est ressenti de manière différenciée par les Etats et correspond soit à un besoin de survie du service public géré autrement soit à un besoin de rationalisation de la gestion publique tournée vers l'efficacité ou encore à un besoin d'évolution et d'adaptation des méthodes de gestion à l'évolution de l'environnement.

Dans la quasi totalité des pays dont les agents publics étaient soumis à un statut, la fonction personnel était confinée dans un rôle d'application des dispositions statutaires (recrutement, avancement, discipline, fin de fonction) et comptables (traitement, primes et indemnités). C'était là un rôle d'administration du statut offrant très peu d'opportunités à une gestion et encore moins à une gestion stratégique.

Historiquement, la fonction personnel a évolué de façon progressive. La notion de gestion du personnel a constitué une approche qualitativement supérieure à celle d'administration du personnel qui ne prenait pas en compte deux dimensions importantes : le besoin de développement de carrière des individus et la rapidité de l'évolution des métiers et des qualifications dans l'administration publique.

La notion de gestion des ressources humaines renforcée et développée par l'approche systémique des organisations est venue compléter les conceptions antérieures en insistant notamment :

- sur la place des hommes dans l'organisation (ressources essentielles au développement de toutes les autres),

* Professeur à l'E.N.A

- sur la nécessité de développer la ressource humaine et de l'adapter de façon permanente pour la maîtrise du travail, le maintien des qualifications, l'amélioration des compétences et l'acquisition de compétences nouvelles,

- sur le besoin d'une vision dynamique et stratégique de la gestion des hommes et des métiers auxquels ils se destinent (gestion prévisionnelle des ressources humaines, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences).

En ce qui concerne l'administration publique, il s'agira de :

- donner à la fonction personnel sa dimension stratégique en lui faisant prendre en charge :

- l'administration du statut,

- la gestion des activités par la définition des procédures, l'animation, la planification et la fixation des objectifs,

- la mise en place d'instruments de prévision, d'ajustement et d'évaluation.

- d'insérer la fonction personnel dans une démarche de changement et de modernisation de la gestion publique. Ce deuxième objectif, plus ambitieux, lié à toute une évolution de la "culture administrative" trouve de plus en plus d'échos dans les administrations confrontées à des contextes particuliers.

On peut en effet identifier trois caractéristiques communes à toutes les administrations publiques :

- 1- l'administration est contestée dans ses méthodes et dans ses résultats : les méthodes de gestion archaïques génèrent l'inefficacité et la bureaucratie;

- 2- la rareté des ressources a conduit à la recherche de nouveaux outils de gestion tels que la RCB, budget base zéro (B.B.Z), le contrôle de gestion, l'évaluation des politiques publiques, les projets de services, les centres de responsabilité...;

- 3- les défis des technologies nouvelles ne pouvaient pas laisser l'administration insensible malgré ses lourdeurs et les résistances au changement. Mais très souvent, la modernisation se limitera à l'introduction de l'outil informatique alors qu'elle peut revêtir plusieurs aspects tels que la rationalisation de la gestion, la réduction des coûts ou la mise en place d'une nouvelle organisation du travail.

Cependant, les différentes acceptions de la modernisation ne se sont pas toujours succédé dans le temps et elles n'ont pas été ressenties de la même façon. D'aucuns limitent la modernisation à l'utilisation poussée de l'informatique, d'autres optent plutôt pour l'adoption d'une démarche qualité (un service public avec zéro défaut).

Enfin, certaines expériences seront tentées afin d'accroître le rendement des fonctionnaires par une modernisation du travail administratif (cas italien).

Mais, quel que soit l'objectif que l'on visera à travers un projet de modernisation du travail administratif, la dimension humaine restera déterminante. On ne peut concevoir une modernisation de la gestion publique sans remettre en question la gestion des hommes; c'est-à-dire les règles qui gouvernent la fonction publique. Nous verrons que dans les pays à forte tradition administrative, les résistances au changement sont telles qu'il faudra trouver, dans les statuts eux-mêmes, les opportunités de progrès (il est possible de faire une application différente des statuts).

Dans d'autres pays, en revanche, l'adaptation est plus rapide. Au Québec, il a été introduit plusieurs techniques de gestion moderne telles que l'évaluation du rendement des cadres, la direction participative par les objectifs, l'évaluation du potentiel et un système d'individualisation des salaires.

Les tendances générales dans les pays développés peuvent être résumées ainsi :

- l'option pour une modernisation technologique (amélioration des conditions de travail),

- la valorisation des ressources humaines par une évaluation permanente des compétences et un ajustement par des actions de formation (le budget de formation obligatoire représentant une quote-part de la masse salariale, la notation après entretien d'évaluation, la gestion prévisionnelle),

- la mise en place des outils de prévision (évaluation des métiers, gestion des potentiels, stratégies de communication...).

Les pays en développement, en revanche, sont confrontés à deux problèmes essentiels :

- une difficulté à conserver les ressources humaines due à une rémunération insuffisante et à l'absence d'une perspective de carrière organisée,

- un problème lié à l'insuffisance des systèmes de gestion tels que la non maîtrise des effectifs due à l'absence de rigueur dans le mode de sélection et au mode de fonctionnement de l'administration (*tribalisme, clientélisme, favoritisme, gestion patrimoniale*) et à la confusion entre les emplois publics et les recrutements de nature politique ou à caractère social.

En Algérie, on peut relever trois types de dysfonctionnements dans la fonction publique :

- un manque de qualification et une absence de critères de recrutement, qui se traduisent d'une part, par une inadéquation entre les emplois et les profils et d'autre part par des sur effectifs dus à un manque de planification et de contrôle,

- un sous-encadrement de l'administration et une surcharge de la catégorie des emplois peu ou pas qualifiés,

- une difficulté à conserver les ressources humaines les plus compétentes résultant d'une absence de perspective de carrière (*l'incapacité de l'administration à attirer et à retenir les personnels compétents s'explique en partie d'une part, par les modes de fonctionnement et les pratiques de gestion et d'autre part, par l'insuffisante motivation matérielle et psychologique*).

Les tendances économiques actuelles encouragent les cadres compétents à s'orienter vers les secteurs concurrentiels alors que les solutions préconisées jusqu'à présent demeurent insuffisantes.

Le passage d'une gestion classique du personnel à une gestion dynamique et stratégique commande la réunion de certaines conditions, les unes liées au mode d'organisation et les autres aux capacités de conduite du changement ¹.

S'agissant de la fonction publique, il est un sens commun de dire qu'elle souffre cruellement- à l'instar de la société - d'un manque de projet et d'une culture de gestion capables de fédérer les énergies et de les faire converger vers un objectif commun. Plus précisément, l'administration n'a pas su transformer la culture de service public, présente dans ses missions, en atout ou en projet. L'état d'esprit qui prédomine ne favorise ni la créativité du fonctionnaire, ni le sentiment d'appartenance à un groupe ayant une communauté d'intérêts. Aussi, une réflexion sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique ne peut- elle pas faire l'économie d'un débat sur la conduite du changement dans les organisations publiques. Mais, on sait, par ailleurs, que c'est "sous la contrainte que les organisations bougent" et que le changement suppose la définition préalable d'un modèle ou d'un projet global construit autour de la notion de service public.

¹ La gestion des ressources humaines est souvent appréhendée comme un ensemble de techniques et d'outils, empruntés au management moderne pour répondre à un besoin de service ou d'évolution des entreprises du secteur concurrentiel. Or, ces techniques ne peuvent être génératrices de progrès que si elles sont sous-tendues par un "état d'esprit" et, partant, par une culture de gestion qui réserve un vaste espace à l'expression des capacités collectives et des potentiels individuels.

La contrainte incitatrice et inductrice du changement procède généralement de l'environnement. Pour ce qui concerne l'administration publique, cette contrainte existe et procède d'une part, de la rareté des ressources de plus en plus marquée, d'une prise de conscience de l'inefficacité de l'action de l'Etat en général et des prestations de service public en particulier et d'autre part, de la pression des citoyens /usagers, toujours plus attentifs et plus exigeants quant à la qualité, aux coûts et aux délais des prestations attendues de l'administration.

L'administration ne pourra pas -sans risque de se disqualifier - méconnaître ou négliger ce nouvel état d'esprit du citoyen / client du service public. Sous cette contrainte, il y a lieu de s'attendre à un regain d'intérêt à la rationalisation de la gestion.

En revanche, le modèle qui pourrait servir de vecteur dans la conduite du changement est inexistant. Il faut en effet remarquer que le management public, de plus en plus dominant dans les organisations publiques à l'étranger ², s'est fortement inspiré du modèle des entreprises concurrentielles ³, avant de prétendre à son autonomie. En Algérie, le processus mis en place par le statut général du travailleur ⁴ a eu pour conséquence de soumettre la gestion de l'entreprise au modèle administratif. C'est donc dire que si le changement est perçu comme une absolue nécessité, le type de projet demeure inconnu. La question à poser est alors de savoir d'une part, comment introduire une rationalité dans la gestion des services publics et d'autre part, comment y faire adhérer les principaux acteurs et en particulier les cadres dirigeants. La conduite du changement dans un environnement culturel difficile ou même hostile doit être assise sur une démarche particulière.

Là encore, il nous faut nuancer ce besoin de changement. Car, tous ceux qui contribuent à la réalisation des missions de l'administration n'ont pas les mêmes intérêts et ceci est important quand on sait que l'homme agit avec rationalité mais que sa "rationalité est limitée". Pour qu'il adhère au changement, il faut qu'il y trouve son propre intérêt. En effet, l'expérience a montré que l'utilité du changement n'est pas évidente pour tous les acteurs de la fonction publique. Pourquoi changer quand un système fonctionne sans préjudice apparent pour certains groupes sociaux ?

² P. GILBERT. La nature du management public. In les Cahiers français, juillet / septembre 1981, pp. 69-72.

³ R. LAUFER et A. BURLAUD. Les paradoxes du management public. In Politiques et management public.

⁴ Le statut général du travailleur (loi de 1978) avait accordé aux fonctionnaires les salaires des entreprises et aux personnels des entreprises les garanties du fonctionnaire. D'où la progressive disparition de la fonction publique. Cf. sur ce point M. BRAHIMI. Des fonctionnaires sans fonction publique. Revue algérienne n° 1, 1987 p. 27.

Pour d'autres groupes, en revanche, la résistance au changement procédera de la peur de l'inconnu quand les avantages d'un nouveau système de gestion ne sont pas totalement appréhendés. La difficulté s'accroît davantage lorsque le changement peut remettre en cause le statut des catégories socio-professionnelles, les règles informelles de l'exercice du pouvoir et l'équilibre toujours fragile du couple rétribution / contribution ⁵. Le changement peut donc produire des effets pervers et conduire à des conflits autour du mode de répartition des ressources - rares au demeurant - et des pouvoirs rarement assis sur la compétence prouvée.

Il convient de prêter une attention toute particulière au contexte algérien qui a vu un développement désordonné de la ressource humaine, en raison de la forte inférence des facteurs politiques ⁶. Un système de gestion des ressources humaines, qu'il ait été efficace ou non, est toujours porteur d'une certaine perception de la relation au travail et donc, de valeurs même erronées et de paradigmes difficiles à écarter. Il y a des comportements caractéristiques de nos organisations publiques (*absentéisme toléré, promotion sans gain réel de qualification, recrutements sociaux, fort taux d'analphabétisme, attitudes face à la formation...*). C'est dans ces limites que l'on peut raisonnablement introduire une logique de gestion dans la fonction publique. Aussi, pour bien cerner la problématique, il n'est pas sans intérêt de rappeler le contexte général de la gestion des ressources humaines avant de tenter de définir les axes de sa modernisation.

I - ELEMENTS D'ANALYSE DU CONTEXTE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le contexte actuel de la fonction publique algérienne se caractérise par la persistance des effets pervers de la gestion antérieure - bureaucratique et autoritaire - d'une part, et par les défis inhérents à cette phase de transition vers une économie plus libérale d'autre part.

⁵ Les rémunérations dans la fonction publique n'étant pas motivantes, la contribution des collaborateurs n'est pas satisfaisante.

⁶ L'obligation d'engagement politique du fonctionnaire prévue par le statut de la fonction publique témoigne de ce contexte. Cf. sur ce point R. BABADJI. Le fonctionnaire en Algérie : de l'obligation de réserve à l'obligation d'allégeance. Revue algérienne n° 2, 1987 p. 335.

A - LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

La gestion de la fonction publique algérienne a largement souffert de l'instabilité des structures administratives, d'une insuffisante prise en compte de la dimension humaine ayant généré des dysfonctionnements sociaux et des pratiques administratives qui suscitent la démotivation des fonctionnaires.

1 - Des structures administratives inadaptées

Le constat qui a été fait lors des journées d'études sur l'administration publique les 2 et 3 mai 1992 est frappant ⁷ qu'il s'agisse des structures de prise en charge des services publics ou des structures de contrôle et d'évaluation de la fonction publique.

De la lecture des actes des journées d'études, il ressort que les missions de service public n'ont pas occupé une place importante dans les choix qui ont présidé à l'organisation de l'administration publique qu'il s'agisse de l'administration centrale ou de l'administration territoriale ou des espaces intermédiaires ⁸. Les griefs avancés sont de trois types :

- l'absence d'une distinction entre les missions pérennes de l'Etat et les missions conjoncturelles liées à des choix politiques,

- la marginalisation des collectivités locales qui sont au contact du citoyen qui résulte d'une mauvaise compréhension de la décentralisation et d'un transfert de responsabilité sans les moyens adéquats,

- le modèle bureaucratique - et forcément centralisé - de la gestion n'a pas permis l'émergence d'espaces de concertation et de participation des usagers au fonctionnement des services publics.

Cette approche des formes d'organisation de l'Etat de façon générale et des services publics de façon particulière, n'a pas favorisé le développement de pratiques rationnelles de gestion. Les fonctionnaires centraux vont largement user de l'autorité

⁷ Cf. Actes des journées d'études. Ed. ENSAG, mai 1992 notamment recommandations p. 17 et p. 250.

⁸ Il est entendu par "espaces intermédiaires" un ensemble de structures chargées de la prise en charge des services publics et de servir de relais entre l'administration centrale et les citoyens.

et de la légitimité de l'Etat pour s'imposer par des directives, circulaires et instructions aux termes indiscutables par les niveaux inférieurs.

Dans ce modèle, l'utilisation des moyens doit permettre l'exécution des décisions - sans égard aux coûts - et la satisfaction du pouvoir politique. Les fonctionnaires ont acquis de ce fait les comportements des hommes politiques ⁹ .

De telles attitudes ont fortement altéré le contenu de la décentralisation dans la mesure où l'autonomie était impossible en raison de l'insuffisance des ressources et où l'injonction administrative s'est substituée à l'incitation et à la contractualisation ¹⁰ . Les collectivités locales, largement assistées par le centre, ignorent totalement les réflexes de gestion, de réduction des coûts ou d'évaluation des résultats.

Enfin, les établissements publics créés dans le but de décharger l'Etat et les collectivités locales de certaines de leurs missions de service public n'ont pas su allier les principes traditionnels d'égalité, de continuité et d'adaptabilité aux exigences de qualité et de rentabilité.

Malgré la relative stabilité de l'organe central de la fonction publique (Direction générale de la fonction publique), on peut relever que cette organisation n'a jamais pu développer de véritables outils de gestion . Les raisons sont multiples :

- à l'instar de toute l'administration publique algérienne, la fonction publique était organisée sur le modèle autoritaire. Le Conseil supérieur de la fonction publique qui aurait pu associer plusieurs secteurs à son activité n'a jamais été mis en place ¹¹ ,

⁹ Les fonctionnaires étaient tenus de par leur statut à une obligation d'engagement politique. Leur carrière était largement tributaire de leur engagement à l'égard du politique; ce qui avait une influence directe sur leur comportement professionnel.

¹⁰ Le système de décentralisation était fondé sur le principe que les collectivités locales se situaient dans un Etat unitaire et qu'elles exerçaient certaines prérogatives et attributions en complément à l'action de l'Etat. De ce fait, l'Etat restera le seul détenteur du pouvoir fiscal et donc du pouvoir financier. Cette vision a engendré une très forte dépendance économique des communes de l'administration centrale. Mais, et c'est la conséquence logique, les investissements réalisés au niveau local ne répondent pas à un besoin réel des citoyens mais à des décisions de type bureaucratique.

¹¹ Le Conseil Supérieur de la fonction publique prévu par l'ordonnance du 2 juin 1966, devait être un organe collégial composé de représentants de l'administration et de représentants des syndicats.

- la relation entre la fonction publique et les autres administrations étaient fortement centralisée et le visa préalable n'était accordé que par la direction générale de la fonction publique ¹².

Mais, bien que la décentralisation puisse être considérée comme un progrès dans le traitement et la gestion des carrières des fonctionnaires, elle présente quelques inconvénients auxquels on peut remédier. En effet, la décentralisation a engendré une aggravation du cloisonnement des administrations : au cloisonnement traditionnel des corps, se surajoute le cloisonnement des unités administratives. Par exemple, le corps des administrateurs est géré par chaque administration (commune, wilaya, ministère, établissement public...) au lieu d'être un corps interministériel. Un tel cloisonnement entraîne souvent des incohérences et toujours des insatisfactions du point de vue de la carrière.

Ensuite, l'organe central de la fonction publique n'a plus aucune maîtrise de la politique de développement des ressources humaines. La vision globale de la ressource humaine est quasi impossible dans le contexte actuel. De nombreux instruments doivent être mis en oeuvre pour y remédier. L'une des conséquences du choix d'une administration fortement soumise aux injonctions du centre, dominée par des considérations politiques et préoccupée par la gestion du quotidien est l'émergence d'une pratique bureaucratique qui recherchera sa légitimité non pas dans son efficacité mais dans l'application des normes juridiques. La norme de référence est alors exclusivement le cadre légal et réglementaire ¹³. Aussi, toutes les structures de contrôle seront-elles conçues de façon à s'exercer au nom de l'autorité au lieu de s'exercer au nom des citoyens -usagers. Par exemple aucune structure d'audit interne n'a été mise en place pour vérifier la conformité de l'action publique à des objectifs préalablement établis. Les organes paritaires - quand ils ont fonctionné - se sont limités à l'avancement et à la situation administrative du fonctionnaire.

¹² Il est à noter qu'un effort considérable a été fourni ces dernières années dans le sens de la décentralisation des actes de gestion et notamment par un rapprochement de l'organe de la fonction publique des collectivités locales. Les fonctionnaires sont désormais organisés en commissions paritaires et gérés dans leur unité administrative (commune, établissement public, wilaya, institutions nationales), sans recours préalable aux diverses autorités de tutelle.

¹³ On sait également que le cadre légal et réglementaire présente la caractéristique d'échapper pour des raisons multiples au contrôle juridictionnel, ce qui favorise des interprétations peu respectueuses de l'esprit de la loi et qui donne lieu à des instructions souvent contradictoires. En tout cas, les acteurs fonderont leur action sur la seule norme juridique exclusivement pour exercer leur pouvoir à l'égard des administrés.

Ainsi, plusieurs structures seront chargées du contrôle de la légalité. On citera outre le contrôle de la fonction publique, celui du contrôle financier, de la Cour des comptes et de l'inspection générale des finances. A ces contrôles externes, il faut également ajouter celui des autorités de tutelle qui s'exerce sur les communes et les établissements publics.

Que le contrôle, cependant, soit a priori ou a posteriori, permanent ou épisodique, il aura toujours le même but : s'assurer de la conformité des actes de gestion à la norme juridique sans se préoccuper de l'existence d'objectifs, du respect des normes de rendement ou des conditions d'utilisation des ressources ¹⁴ . Il convient de noter néanmoins un effort d'ouverture de la fonction publique et des autres organes de contrôle sur la recherche de nouvelles finalités et de nouvelles approches ¹⁵ .

Il est évident, par ailleurs, qu'il serait inutile de sanctionner l'absence d'efficacité et de stratégie avant d'avoir introduit les réflexes indispensables et les comportements de gestion dans l'administration. La démarche qui nous paraît la plus apte à aider au développement d'une culture de gestion consisterait à confier aux organes de contrôle un rôle d'assistance à la mise en place de normes de gestion, à la fixation d'objectifs et au choix des instruments les plus adéquats. Et, dans le même esprit, ils pourraient attirer l'attention des pouvoirs publics sur les dysfonctionnements sociaux qui peuvent influencer de manière négative sur la modernisation de la gestion de l'administration publique ¹⁶ .

2- Les dysfonctionnements liés aux emplois et aux qualifications

L'analyse des bilans de l'emploi réalisés par la direction générale de la fonction publique ¹⁷ et par les différents départements ministériels laisse apparaître que l'Etat et les collectivités locales ont recruté 1.085319 agents entre 1963 et 1993 et occupent

¹⁴ Le nouveau statut de la cour des comptes permet désormais l'appréciation de la qualité de la gestion des organismes publics.

¹⁵ La Direction générale de la fonction publique a pris l'initiative de porter la réflexion sur les finalités du contrôle de la légalité et sur le visa préalable. Dans certains secteurs, la globalisation du budget est déjà admise (secteurs sanitaires).

¹⁶ La lutte contre l'absentéisme, la mise en place de procédures transparentes de gestion des carrières constituent des préalables à un contrôle de l'efficacité de la gestion des ressources humaines.

¹⁷ Le bilan de l'emploi est rendu obligatoire par le décret n° 81-62 du 4 avril 1981. Il ne comporte aucune indication sur les aspects sociaux tels que la formation, la médecine du travail et les accidents de travail.

1/4 de la population active. Ce qui représente 4,2 fonctionnaires pour 100 habitants ¹⁸ . Si, ce chiffre peut paraître raisonnable en comparaison avec d'autres pays, il n'en est pas vrai de la structure des effectifs. En effet, les agents sans qualification représentent 37 % des effectifs globaux et atteignent 70 % des effectifs des communes .

L'évolution des effectifs

On notera que les effectifs de la fonction publique ont triplé entre 1963 et 1973 (passant de 70008 à 216886) et entre 1973 et 1983 (passant de 21886 à 605780); ces mêmes effectifs doublent tous les dix ans à compter de 1983 (cf. tableau n° 1).

Tableau n° 1 : Evolution des effectifs 1963/1995

Année	Effectifs		Total
	Algériens	Etrangers	
1963	55594	14414	70008
1973	207883	9003	216886
1983	591379	14401	605780
1993	1150908	4419	1155327
1995	1.323428	2470	1.320.958

Sources : Bilan - emploi DGFP

Ce tableau nous montre que l'évolution des effectifs a été extrêmement rapide au cours des dix premières années qui ont suivi l'indépendance. Au plan quantitatif, la fonction publique a recruté en moyenne :

- 15000 agents / par an de 1963 à 1973
- 35000 agents / par an de 1974 à 1983
- 55000 agents / par an de 1984 à 1993.

¹⁸ Ces ratios sont de 5,7 pour la France, 9,8 pour l'Australie, 14,6 pour la Suède et 7 pour l'Egypte. Mais ces ratios doivent être utilisés avec prudence car pour certains pays, ils peuvent inclure les personnels des entreprises publiques et des EPIC.

Durant la même période (1963-1993) la fonction publique est passée de 14.414 à 4.419 agents étrangers. Ceci est dû essentiellement à l'algérianisation du corps enseignant dans le secondaire et dans l'enseignement supérieur. Avec une moyenne de 50.000 recrutements par an la fonction publique est demeurée assez longtemps le principal employeur qui offrait des emplois.

Les qualifications

Quant à la qualification des agents de l'Etat et des collectivités locales, le bilan laisse apparaître trois grandes caractéristiques (cf. tableau n° 2 et 3).

Le faible taux d'encadrement ¹⁹ :

- au niveau national : 12 %
- au niveau de l'administration centrale : 17 %
- au niveau des wilayas : 11,85 %
- au niveau des communes : 2,06 % ²⁰

D'ailleurs, ces taux doivent être précisés dans la mesure où le taux d'encadrement technique dans les communes et dans les wilayas est de 0,06 %. Ce qui signifie que l'encadrement administratif est souvent plus important.

L'importance du personnel peu qualifié ²¹ :

- au niveau national : 45,14 %
- au niveau des wilayas : 55,94 %
- au niveau des communes : 89,65 % ²² .

¹⁹ La définition du cadre tient compte du grade de l'agent et non de son diplôme. Sont compris dans cette catégorie tous les agents appartenant à un grade classé à la catégorie 14.

²⁰ Le phénomène de sous encadrement est frappant pour les communes de certaines wilayas telles : Bejaia (0,29) Chlef (0,12 %) Ain Defla (0,29 %) Tiaret (0,25 %) Guelma (0,48 %).

²¹ La sous-qualification est due pour une large part aux intégrations successives des personnels vacataires.

²² Outre, le nombre élevé d'agents non qualifiés ou peu qualifiés, on relève que dans les communes 61 % des effectifs sont analphabètes.

La part du personnel vacataire ou contractuel

- au niveau national : 18 % soit 243335 agents sont vacataires ou contractuels.
- au niveau communal : 50 % soit 112000 agents pour un effectif total de 188014.

Tableau n° 2 : Qualification du personnel en activité au niveau national

Niveaux de fonctions	1987	Taux	1996	Taux
Cadres	80392	9%	245565	18%
Maîtrise	409086	49%	513338	34,63%
Exécution	352162	42%	628001	45,14%
Total	841640		1386904	

Source : DGFP Bilans de l'emploi 1987/1996

Tableau n° 3 : Qualification du personnel communal 1991

Catégories socio-professionnelles	Effectifs	Pourcentage
Cadres	8592	4,57%
Maîtrise	10872	5,78%
Exécution	168580	89,65%

Source : Ministère de l'intérieur

La répartition des effectifs

L'étude de la répartition des effectifs de la fonction publique entre l'administration centrale, les wilayas, les communes, les services déconcentrés de l'Etat et les établissements publics administratifs permet de faire les observations suivantes (cf. tableau n° 4).

- L'essentiel des agents de l'Etat se trouve au niveau des services extérieurs et des établissements publics (84 %). Or, comme nous le verrons, les structures de prise en charge de la fonction personnel dans les services extérieurs sont très pauvres en moyens, mal valorisées et confiées à des agents peu qualifiés ²³.

- Les communes emploient 13 % soit 188 044 agents et les frais de personnel représentent souvent 70 % de leurs budgets de fonctionnement. Compte tenu du faible niveau de qualification, les postes de responsabilité (postes supérieurs) ne sont pas pourvus ou sont occupés par des agents ne remplissant pas les conditions de nomination ²⁴. La complexité des procédures, et souvent, la forte réticence, ne permettent ni le recrutement ni la conservation de personnels diplômés. Les administrations centrales et les wilayas, mieux pourvues en cadres, ne jouent pas pleinement leur rôle d'assistance, de conseil et d'animation des services extérieurs et des communes.

Tableau n° 4 : Répartition des effectifs (1996)

Administration	Effectifs	Pourcentage
Ministères	182 480	13 %
Wilayas	415 80	4 %
Communes	188 044	13 %
Services extérieurs ²⁵	675 223	49 %
EPA ²⁶	299 577	21 %
Total	138 6904	

Source : O.N.S.

²³ La fonction personnel confinée dans une gestion courante et un rôle de gendarme est boudée par les cadres compétents. Elle est souvent confiée à des agents subalternes.

²⁴ Les responsables communaux préfèrent confier les postes de responsabilité à des agents ne remplissant pas les conditions de nomination mais connaissant bien les procédures de gestion. Ce qui est un handicap pour un projet de modernisation.

²⁵ Les services de l'éducation nationale y représentent 464 901 agent soit 34 %.

²⁶ Dont 181 306 relèvent du secteur de la santé soit 13 %.

B - DES PRATIQUES DE GESTION CONTESTEES

On a souvent tendance à lier les difficultés de l'administration à gérer les ressources humaines aux contraintes et aux rigidités statutaires, en réalité, il existe une relation plus forte entre les pratiques de gestion - souvent de type patrimonial - et les insatisfactions des fonctionnaires.

Ces pratiques peuvent être analysées à travers les outils de gestion utilisés et les méthodes de travail.

1- L'inefficacité des outils de gestion

La vertu des outils de gestion des ressources humaines est d'assurer la conservation et la valorisation des ressources humaines. Or, notre système actuel est si décrié qu'il n'attire plus les hommes et les femmes compétents et si archaïque qu'il incite les meilleurs fonctionnaires à fuir l'administration.

En effet, théoriquement, dans notre système de fonction publique, la personne recrutée est appelée à faire carrière. Ce qui suppose une sélection rigoureuse visant à rechercher la vocation à exercer dans la fonction publique. Mais le mode de recrutement ²⁷ et les nombreux facteurs contingents ont permis de recruter des personnels sans véritable vocation ce qui implique un fort turn-over pour certaines catégories socio-professionnelles ²⁸. Plus grave encore, la fonction publique risque d'être confrontée à l'avenir à des difficultés à conserver les fonctionnaires compétents.

Les raisons qui sont à l'origine de cette situation sont multiples. Souvent, il s'agit d'une insuffisante prise en charge des perspectives de carrière du fonctionnaire, d'une mauvaise utilisation de ses compétences ou tout simplement d'une insuffisante stimulation matérielle.

En effet, le système de rémunération dans la fonction publique, en raison de la prédominance du traitement collectif exclut l'individu de la négociation de sa relation de travail. Le fonctionnaire est considéré dans une "situation légale et réglementaire", sa situation administrative est définie essentiellement par le statut et la notation de la hiérarchie. Ce qui ne favorise pas une personnalisation de sa rémunération car "à grade égal, traitement égal".

²⁷ Les procédures de recrutement sur titres sans qu'elles soient fondées sur des critères objectifs, les possibilités de contourner les statuts par le recours au recrutement de contractuels ont favorisé des pratiques très préjudiciables à la qualité.

²⁸ Les départs vers les entreprises économiques et les professions libérales sont nombreux.

Par ailleurs, la culture de service public, les garanties statutaires et l'absence d'enjeux exogènes tels que l'environnement économique et la concurrence n'incitent pas les organisations publiques à se fixer des objectifs et à évaluer leurs résultats. L'argument souvent avancé est que les prestations de service public ne sont pas quantifiables. Ce qui est inexact au demeurant car, ce sont les modalités de mesure qui doivent être adaptées ²⁹.

Aussi bien, l'argument tiré de la difficulté d'arrêter des objectifs quantifiables permettant d'apprécier le rendement et le principe d'égalité de traitement ont complètement perverti les systèmes de stimulation individuelle (prime de rendement, prime d'amélioration des performances...). Ces primes, au lieu d'être un moyen d'incitation et de motivation, deviennent un simple complément de salaire.

Tout le monde s'accorde sur le fait que la fonction publique n'a ni un système de gestion des carrières ni une politique de formation capable d'adapter les compétences au besoin d'évolution de l'administration.

S'agissant de la carrière, il convient d'éviter un malentendu car, il y a bien des fonctionnaires qui réussissent de bonnes carrières. Il n'est pas rare qu'à trente ans, un fonctionnaire soit nommé à une fonction supérieure. Le problème est que cette réussite n'est pas le résultat d'un parcours professionnel, elle n'est ni l'aboutissement d'un projet professionnel jalonné d'expériences successives réussies ni d'un programme de développement de carrière ³⁰.

En ce sens, on peut parler non pas d'une gestion mais - "d'une autogestion des carrières" - au gré des opportunités et souvent grâce à des relations personnelles. En outre, le malentendu procède du concept de "carrière" lui-même considéré comme une succession de postes alors qu'il devait correspondre à une succession d'expériences ³¹. La carrière dans la fonction publique doit reposer sur une nécessaire polyvalence et partant, sur la mobilité géographique et fonctionnelle.

Enfin, la carrière n'est pas un acte d'avancement automatique à l'ancienneté, elle est d'abord un parcours professionnel défini en début de carrière de chaque fonctionnaire et réalisé avec l'assistance de l'administration.

²⁹ Certaines expériences ont montré qu'on pouvait imaginer des systèmes de fixation d'objectifs. Un exemple : l'administration fiscale en Italie ou les directions départementales de l'équipement en France.

³⁰ La définition des parcours de carrière relève de la responsabilité de l'administration. Le choix de l'itinéraire préférentiel de carrière (IPC) incombera au fonctionnaire.

³¹ L'école nationale d'administration a formé plus de 4000 fonctionnaires entre 1964 et 1997.

On se rend bien compte que la gestion des carrières suppose une organisation particulière, une volonté d'adaptation des compétences et une implication des fonctionnaires dans la définition de leur projet professionnel. Somme toute, la question est de savoir comment "*substituer une gestion humaine à une gestion des dossiers*".

D'un autre côté, il ne faut pas confondre la gestion personnalisée de la carrière avec la gestion collective des carrières.

A l'absence d'une gestion des carrières, vient s'ajouter l'insuffisant effort de formation. Bien que le statut en fasse une obligation, il n'y a pas une politique de formation professionnelle des fonctionnaires.

Cependant, il importe de lever une équivoque. L'Algérie est l'un des pays d'Afrique qui a le plus investi en formation initiale, pour un premier emploi dans l'administration. Or, on peut s'interroger aujourd'hui si cette politique de formation répond bien aux besoins de l'administration publique ³² lorsqu'on sait que les fonctionnaires formés et recrutés il y a plus de vingt cinq ans n'ont jamais bénéficié d'une action de recyclage ou de perfectionnement. Or, on sait par ailleurs, que les connaissances s'érodent rapidement et qu'il y a un besoin de renouvellement et de maintien des qualifications.

La conséquence de cette politique est que nos institutions de formation administrative quand elles n'ont pas disparu ne sont pas préparées pour dispenser une formation en cours d'emploi.

De ce fait, les fonctionnaires en activité ressentent une sorte de frustration dans la mesure où on exige d'eux des services de qualité, une amélioration de leurs performances en raison des mutations de la société algérienne alors qu'on investit très peu dans l'adaptation de leurs connaissances et dans le développement de leurs capacités professionnelles. Enfin, quand des actions de formation sont réalisées elles ne répondent pas toujours à un besoin identifié et ne visent pas un objectif d'amélioration préalablement ciblé.

2- Des méthodes de travail peu motivantes

Comme le soulignaient très justement, les gestionnaires des ressources humaines des entreprises, l'administration éprouve des difficultés à traduire ses missions en objectifs et partant, à donner un sens au travail de ses collaborateurs ³³.

³² A l'origine, dans les années 60 et 70, une telle politique pouvait se justifier par la faiblesse des effectifs formés par les universités.

³³ Cf. G. ROQUES et J.Y KOCH. La modernisation de la gestion des ressources humaines du secteur public. Institut de l'entreprise, mars 1991, p. 16.

Comment traduire les missions en objectifs de façon à donner un sens au travail ?

On peut dire - et ceci est valable pour tout travailleur - que pour motiver les fonctionnaires, il faut donner un sens à leur travail qu'ils sachent dans quelle direction ils sont engagés et dans quel but . Pour cela , tout le monde admet aujourd'hui que la motivation n'est pas liée aux seuls éléments matériels de la vie professionnelle mais qu'il faut la rechercher dans la clarté des objectifs que se donne une organisation.

La motivation est à rechercher essentiellement : dans la définition claire et réaliste des objectifs assignés aux collaborateurs et dans l'implication des individus à tous les stades dans l'identification, l'élaboration et la formulation des objectifs .

L'entretien de fixation des objectifs et l'évaluation des performances est l'expérience qui a donné des résultats probants dans les entreprises modernes (à condition toutefois de prendre quelques précautions).

L'implication des fonctionnaires dans la définition du but de leur organisation se réalise, à l'instar de l'entreprise, à travers les projets de services, les centres de responsabilités (France) qui constituent un moyen de mobilisation autour d'objectifs communs.

Enfin, on peut même envisager -pourquoi pas ? - des formules d'intéressement collectif aux résultats de l'organisation publique qui peuvent se traduire - dans certains services publics - par une affectation des gains réalisés (réduction de coûts) à des gratifications (voyages d'études, formation...) ou à l'acquisition de moyens destinés à renforcer ou améliorer les conditions de travail (ordinateurs, photocopieurs, véhicules de services...).

La motivation peut résulter d'une écoute attentive des besoins exprimés par les fonctionnaires, de leurs attentes professionnelles et d'une réponse adéquate aux besoins exprimés en terme de reconnaissance des aptitudes et du potentiel et en termes de rémunération et de formation. Mais, les difficultés à traduire les missions en objectifs procèdent d'une culture du service public.

Il est patent que l'administration ne parvient pas à se donner des objectifs et à mobiliser ses collaborateurs autour des défis. Pourtant, elle dispose d'un atout majeur comparée à l'entreprise dont les projets devraient être moins mobilisateurs que le service public présent dans toute organisation publique.

En fait, ces difficultés sont inhérentes aux rôles et place de l'administration de plus en plus contestée. Le fonctionnaire ne se reconnaît pas toujours dans son administration, car les grandes missions de l'Etat se trouvent souvent altérées par les pratiques politiques et toujours par les pratiques de gestion.

L'absence de formation à l'éthique du service public et le manque de vocation limitent le professionnalisme et par là même la perception de la noblesse de la mission.

La formulation d'objectifs clairs et quantifiables est absente de l'administration parce qu'elle est longue et souvent coûteuse. Elle ne se réalise que si l'administration investit dans la formation des cadres pour leur faire acquérir les savoirs-faire et les comportements nécessaires à une gestion participative par objectifs (GPO).

Cependant, il ne suffit pas de définir des objectifs, encore faut-il les faire partager. Faire adhérer les acteurs aux objectifs pour leur donner une légitimité. Pour être crédibles, les objectifs doivent être légitimes en ce sens qu'ils répondent à un besoin réel de l'organisation.

Pour être crédibles également, les objectifs supposent l'implication de la plus haute autorité politique. Et toute instabilité politique ne peut être que préjudiciable. Or, l'instabilité de nos structures administratives et des responsables réduit la mobilisation des hommes.

Enfin, la difficulté à définir les objectifs procède de la taille des organisations publiques et de l'insuffisante prise en compte de la dimension humaine.

Pour que des individus s'investissent dans une organisation, il faut qu'ils aient le sentiment d'appartenir à un collectif ayant des intérêts communs. Lorsqu'elle est très importante, la taille des organisations constitue un obstacle qui réduit l'implication du fonctionnaire. Il faut créer des espaces réduits, tels que les projets de service, centres de responsabilité et les animer de façon à orienter les efforts vers l'objectif global de l'organisation. C'est pour cela qu'il paraît réaliste d'orienter la réflexion sur une démarche de micro-projets de modernisation.

Pour terminer, il faut bien se rendre compte que toute modernisation de la fonction publique repose sur la motivation des cadres dirigeants et l'implication des syndicats qui constituent des enjeux stratégiques.

Nous utiliserons, volontairement, la notion de "cadre dirigeant" que nous empruntons au secteur économique pour désigner la haute fonction publique. Les hauts fonctionnaires -peut-être plus que les autres -sont au coeur de tout processus de réforme ou de modernisation parce qu'ils détiennent de larges pouvoirs.

Concevoir et mettre en place un système de gestion des cadres dirigeants constitue donc un enjeu stratégique. Aucune réforme aussi parfaite soit-elle ne réussira si elle ne reçoit d'abord une adhésion des hauts fonctionnaires qui sont censés la piloter. Mais - et ceci est également une condition essentielle - une modernisation de la fonction publique ne peut être envisagée sans un large dialogue social et une implication

des syndicats. Or, on constate aujourd'hui une insuffisante motivation des cadres dirigeants. L'administration est confrontée à des difficultés multiples vis-à-vis de ses cadres engendrées principalement par :

- l'instabilité des structures administratives, doublée d'une absence de garanties statutaires à même de générer une réelle motivation,

- l'absence d'un système de carrière fondé sur le mérite et l'esprit d'initiative qui rend les emplois ou fonctions supérieures précaires en l'absence de grands corps d'accueil.

En outre, le contexte politique et réglementaire aggravé par les mauvaises conditions de travail, démotive les cadres et réduit leur efficacité. Il est difficile de stimuler le dynamisme et la créativité des cadres, quand la carrière n'est pas liée au mérite et se déroule au gré des contingences et des opportunités.

A cela, viennent s'ajouter de nombreux facteurs de démotivation tels que :

- la rémunération qui n'est liée ni à la réussite ni à la réalisation des objectifs. Aucun système d'évaluation ne sert de sanction de l'action des cadres,

- l'inférence du politique dans l'activité des cadres et dans leur nomination,

- l'initiative, la prise de risque et la créativité ne se sont pas toujours accompagnées par la reconnaissance des compétences.

Quand à l'insuffisante implication des syndicats dans les chantiers de réforme, elle est de nature à en limiter l'impact. En effet, pour être enrichissant et fructueux, le dialogue social doit être encouragé au niveau des collectivités de base et dans les services autonomes ou déconcentrés. Or, le cadre actuel de fonctionnement de nos syndicats paraît dominer par des considérations de négociation collective, au niveau central, et ne laisse que très peu d'espace à l'émergence d'un partenariat social qui réduirait les conflits et produirait des idées. Bien que nécessaire, le travail des commissions paritaires ne paraît pas suffisant .

Par ses enjeux - mais aussi, par ses conséquences - un projet de modernisation de la fonction publique doit être le résultat d'un consensus et une réponse à un besoin des partenaires sociaux à mieux gérer leur unité administrative. N'y aurait-il pas avantage à laisser une place plus importante à la négociation sur le terrain ?

Ceci étant, le cloisonnement de nos structures - contrairement à ce qu'on pourrait penser - loin de favoriser l'émergence d'une communauté d'intérêts, a engendré un

nivellement des tâches et souvent une dilution des responsabilités. Il ne faut pas confondre décentralisation des responsabilités et morcellement des objectifs. Par leur capacité de coordination, les directions centrales pourront orienter l'action des différents acteurs vers la réalisation de la mission de l'organisation.

3 - Un statut dépassé

La fonction publique algérienne n'a pas de statut fixant les droits et les obligations des agents de l'État et des collectivités locales; l'ordonnance du 8 juin 1966 n'étant plus applicable et le statut général des travailleurs qui sert d'ancrage légal au décret du 23 mars 1985 actuellement en vigueur est largement dépassé ³⁴. Un projet de loi actuellement en cours d'élaboration devrait prendre en charge les nouvelles exigences de modernisation de la fonction publique. Il aura tout particulièrement à mettre de l'ordre dans le dispositif juridique qui a subi les effets du dysfonctionnement de l'administration publique, à harmoniser le système des rémunérations et à adapter les mécanismes de l'évolution des carrières.

S'agissant de la gestion des personnels des collectivités locales, il nous paraît indispensable de prendre en compte leur particularité et de mettre en place des règles de nature à garantir une meilleure valorisation des ressources humaines. Dans ce cadre plusieurs difficultés peuvent être identifiées tant au niveau des communes qu'au niveau des wilayas.

La singularité du statut des personnels communaux

Partiellement hérité du droit français, le système algérien de fonction publique de carrière fait une large part à l'intervention du pouvoir central dans la gestion des personnels des collectivités locales et réalise une uniformisation très poussée des conditions de recrutement, de déroulement de carrière et de rémunération. Cette uniformisation résulte de textes à caractère législatif ou réglementaire et du rôle prépondérant joué par le ministère de tutelle. Si cependant, ce système pouvait se justifier au lendemain de l'indépendance, était-il compatible après la mise en place d'institutions locales fondées sur la décentralisation ? Pour répondre à cette question, il importe de signaler que le premier statut général de la fonction publique est intervenu en juin 1966 précédant ainsi d'une année la charte communale et l'ordonnance portant organisation de la commune promulguée en 1967.

³⁴ M. BRAHIMI. Le SGT et les administrations publiques : des fonctionnaires sans fonction publique. Revue algérienne, n° 1 1987, pp. 27-61 et n° 4 1987, pp. 819-878.

Le régime applicable aux personnels des collectivités locales était identique à celui qui s'appliquait aux fonctionnaires de l'Etat. Ni le code communal, ni le code de la wilaya n'avait défini les attributions en matière de gestion des personnels. Nous étions alors dans un système rigide de fonction publique intégrée. Tous les fonctionnaires quelle que soit leur appartenance étaient soumis à un même statut. Théoriquement, la gestion de l'ensemble des fonctionnaires devait obéir aux mêmes règles de déroulement de carrière, de rémunération et de discipline. Ils étaient placés sous l'autorité d'une direction générale de la fonction publique qui définissait les règles de gestion opérationnelle et exerçait un contrôle préalable sur tous les actes de gestion.

En pratique- et là apparaissent les inconvénients du système intégré - on pouvait relever une véritable discrimination entre les fonctionnaires locaux et ceux de l'Etat qui se traduisait par des itinéraires de carrière différents en raison d'une absence de passerelles entre l'administration locale et l'administration centrale. La discrimination apparaissait également entre les deux catégories de collectivités dans la mesure où la wilaya était plus proche de l'administration centrale en tant qu'instrument de mise en oeuvre de la politique de l'Etat et de contrôle des communes à travers le wali. Considérés plus comme des agents déconcentrés que comme des fonctionnaires territoriaux, les fonctionnaires de la wilaya étaient assimilés aux agents de l'Etat, alors que les personnels communaux en seront exclus.

D'une façon générale, en l'absence de règles claires de répartition des compétences, les autorités communales n'exerçaient pas de réels pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines puisque toutes les décisions étaient de façon formelle ou informelle, soumises à l'accord préalable du wali.

Ce système intégré de fonction publique sera renforcé par la loi du 5 août 1978 portant statut général du travailleur qui, dans la ligne des pays d'Europe de l'Est, avait unifié le statut de l'ensemble des travailleurs du secteur public. Au delà de son contenu idéologique, cette loi répondait à deux revendications diamétralement opposées. Les travailleurs des entreprises publiques exigeaient les garanties d'emploi offertes aux fonctionnaires et les fonctionnaires quant à eux exigeaient les rémunérations du secteur économique. Le statut général des travailleurs va tenter de concilier ces deux revendications en uniformisant les modes de rémunération par l'introduction d'une grille unique de rémunération et en étendant certaines règles de la fonction publique aux personnels des entreprises et notamment, les règles de recrutement par concours, de titularisation, de promotion et d'avancement. Les conséquences de cette loi ont été désastreuses dans la mesure où la sécurité de l'emploi faisait perdre l'esprit d'entreprise et où l'unification des rémunérations reléguait au second plan la culture de service public.

Les effets pervers de cette loi seront partiellement corrigés par le décret du 23 mars 1985 portant statut particulier des personnels des institutions et administrations publiques pris en application du statut général travailleur. Ce texte est venu, certes, singulariser le statut du fonctionnaire, mais aussi pour mettre l'accent sur la nécessaire affirmation de la relation particulière qui existe entre l'Etat et ses agents. Cependant, le décret de 1985 censé régir l'ensemble des fonctionnaires révélera assez rapidement ses limites, ce qui conduira à la promulgation du décret du 2 février 1991 portant statut particulier des personnels communaux à l'exclusion des personnels de wilaya qui continuent à relever d'un statut identique à celui des agents de l'Etat.

Le statut particulier des personnels communaux tente d'adapter le système de classification des emplois aux besoins des communes, d'aménager un système de carrière des cadres qui valorise la mobilité en liant la carrière et l'emploi, dérogeant ainsi au principe de la séparation du grade et de l'emploi. Il confère aux autorités communales des pouvoirs accrus en matière de recrutement et de gestion des carrières. Mais, de façon assez surprenante, il ne prévoit aucun mécanisme de coordination entre les différentes communes pour rendre opérationnelle la mobilité géographique sur laquelle il repose. En renforçant, sans prévoir de garde-fou, les pouvoirs des autorités communales, le statut particulier favorise la politisation de la fonction publique et accroît les risques de traitement inégalitaire même si le cadre juridique offre certaines garanties.

Enfin, les pouvoirs publics vont s'appuyer sur l'autonomie financière des communes, corollaire de la décentralisation, pour lier la satisfaction de leurs besoins en ressources humaines à leurs seuls moyens financiers (art. 127 du code communal). Il est évident qu'une telle disposition, du reste, parfaitement conforme à l'esprit de la décentralisation, pose quelques difficultés lorsqu'on sait que celle-ci ne s'est pas accompagnée des ressources nécessaires (816 communes sur les 1541 existantes ne disposent pas de recettes suffisantes pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement). Ceci paraît de plus injuste lorsque les personnels des wilayas émargent sur le budget déconcentré de l'Etat.

Ce système apparaît en fait comme un régime de semi-autonomie de la fonction publique communale dans la mesure où il combine entre une application unifiée du statut général et une autonomie de gestion au niveau communal. Le régime d'autonomie permet de justifier le désengagement de l'Etat au plan financier tandis que le régime d'intégration à la fonction publique nationale permet au pouvoir central d'exercer certaines formes de régulation.

D'un autre côté, sans renoncer au régime unifié de la fonction publique, le législateur a conféré à chaque commune le droit de déterminer librement son organisation (art. 127 du code communal) et le pouvoir de gérer son personnel dans le cadre du

statut particulier sans qu'il existe un organe commun qui aurait pu atténuer les dépassements et les abus qui ne manquent d'apparaître et créer des mécanismes de mobilité pour le développement de carrières des personnels communaux.

Sans passerelle entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique communale, et sans mécanisme d'évolution au sein même des communes, les fonctionnaires n'ont aucune perspective de carrière et se trouvent forcés à faire allégeance aux élus locaux. En raison des fréquents changements qui interviennent au niveau politique, les cadres souvent plus exposés, sont soit démotivés soit marginalisés.

L'ambivalence du statut de la wilaya influe sur le statut de ses personnels

L'analyse du code communal et du code de wilaya laisse apparaître qu'il s'agit de deux collectivités décentralisées dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. On est donc en droit de s'attendre à ce que le statut de leurs personnels soit identique. En fait, il n'en est rien puisque seul le code communal (art. 127) dispose que les personnels communaux sont dotés d'un statut particulier. En d'autres termes, le personnel de wilaya demeure régi par le statut de la fonction publique nationale. Si la logique qui a conduit à un statut particulier des personnels communaux est celle de la décentralisation, elle aurait dû naturellement amener le législateur à soumettre les fonctionnaires des wilayas au même principe. On peut donc s'interroger sur les véritables motivations. En premier lieu, le paradigme de l'Etat unitaire a toujours constitué la justification de la concentration du pouvoir entre les mains de la bureaucratie d'Etat qui éprouve des difficultés à admettre l'idée de subsidiarité qui aurait permis au centre de faire prendre en charge certaines missions par les collectivités locales. Mais en même temps, en raison de l'ampleur des tâches, les pouvoirs publics ont été conduits à confier aux communes et aux wilayas certaines missions sous le contrôle étroit des agents déconcentrés d'une part, et des ministères de tutelle d'autre part. Au niveau de la wilaya, espace intermédiaire entre l'Etat et les communes, l'exécutif sera un agent nommé alors qu'au niveau communal, c'est le président d'APC, en tant qu'organe élu qui sera le représentant de l'Etat. Il résultera de ce choix une confusion des rôles telle qu'il est difficile de savoir ce qui en pratique est une activité de la wilaya, collectivité décentralisée et ce qui est une activité des agents de l'Etat. En effet, la wilaya n'a pas de personnel propre et les services de la wilaya prennent en charge tant les missions de tutelle et d'animation des communes que les missions de la collectivité décentralisée. Cette confusion se retrouve évidemment au plan du budget dans la mesure où il existe deux budgets : l'un voté par l'assemblée élue et l'autre provenant de l'Etat. Le souci du pouvoir central de conserver la maîtrise du développement local va se traduire par une très forte mobilité entre le personnel de wilaya et le personnel de l'administration centrale contrairement au cloisonnement des personnels communaux telle que nous l'avons souligné précédemment. D'ailleurs, le mou-

vement de personnel fonctionne dans les deux sens. On peut donc considérer que la décentralisation n'a pas généré beaucoup d'incidences sur le statut des agents de l'Etat, elle n'en a pas eu également sur les agents des wilayas.

Les effets immédiats du régime de semi autonomie d'une part, et de l'indifférence des différents niveaux de la hiérarchie administrative d'autre part, sont la complète déresponsabilisation des autorités locales quant à la politique des ressources humaines. Il nous paraît donc nécessaire et urgent de définir un cadre juridique clair qui prendrait en charge le besoin de développement de carrière de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux et même si nécessaire de faire coexister au niveau local des personnels à statuts distincts. Un régime de fonction publique locale unifié nous paraît de nature à répondre à la fois aux exigences de la décentralisation et au besoin d'une gestion moderne des ressources humaines.

C - LES NOUVEAUX DEFIS

Tout le monde s'accorde pour dire que la "culture de gestion" qui a prédominé jusqu'à aujourd'hui était fondée sur une vision autoritaire et bureaucratique de la relation de l'Etat à la société en général et aux administrés en particulier ³⁵. Une telle vision n'est en cohérence ni avec les exigences de la nouvelle politique économique ni avec les attentes des citoyens ³⁶. Toute la question est alors de rechercher le type d'organisation et les méthodes de travail les plus aptes à rendre l'administration plus proche des entreprises et des citoyens d'une part et moins coûteuse et partant plus performante d'autre part ³⁷.

Il est évident, que dans un contexte de rareté des ressources, de rétrécissement des activités économiques et de réduction des emplois, l'administration sera contrainte à rechercher les solutions dans des politiques plus rationnelles. A ce titre, non seulement la fonction publique ne peut demeurer en reste du mouvement de réformes qui procède de son environnement immédiat, elle devra même contribuer à la transformation des comportements.

³⁵ La démocratisation de la vie politique, la place de plus en plus importante du mouvement associatif font qu'aujourd'hui l'administration ne peut pas tirer sa légitimité de l'autorité de l'Etat mais de sa performance et de son efficacité.

³⁶ En économie de marché, les entreprises exigent une administration qui facilite leurs activités et les citoyens exigent des prestations de qualité.

³⁷ La rentabilité de l'administration peut s'apprécier à la réduction des coûts et à l'amélioration de la qualité des services.

1- Les implications du contexte socio-économique

Nous avons souligné, précédemment que la fonction publique, sous la pression sociale, a dû intégrer un nombre considérable d'agents contractuels et vacataires. Ceci a aggravé la sous-qualification, accru l'inadéquation profil / emploi et faussé le rapport - charge de travail / effectifs; le tout se traduisant par une pléthore de personnel non qualifié.

Cette situation constitue une contrainte dans la mesure où la pléthore ne concerne en réalité que les personnels sous-qualifiés alors que les besoins en encadrement demeurent considérables. Or, lorsqu'on sait qu'à l'heure actuelle les frais de personnel atteignent 70 % du budget de fonctionnement, le recrutement de cadres diplômés par la fonction publique est difficile à envisager sans une politique de redéploiement des effectifs. Mais - et c'est une autre contrainte - le taux de chômage dépasse les 20 % de la population en âge de travailler, ce qui réduit les possibilités de réduction des effectifs. La fonction publique aura donc à rechercher des plans sociaux pour accompagner les redéploiements éventuels des personnels sans qualification ³⁸.

Ce qui pourrait être plus grave encore dans le cadre de l'économie de marché, c'est la fuite des fonctionnaires compétents vers le secteur économique plus rémunérateur et offrant de meilleures perspectives de carrière. Aussi, est-il nécessaire que la fonction publique prenne en considération les attentes professionnelles et salariales de ses collaborateurs de façon à mieux les conserver.

2- Le profil de l'encadrement

Il serait trivial de dire qu'une administration sous encadrée ne peut pas répondre aux attentes des entreprises et des citoyens. Plus encore, les cadres de l'administration publique ne sont pas formés au nouveau rôle qu'on veut leur faire jouer. Ce qui pose avec acuité le problème de la conduite du changement et de la prise en charge des nouveaux métiers de l'administration.

Nous avons noté que les communes qui doivent faire face immédiatement aux demandes des citoyens ne disposent pratiquement pas de cadres expérimentés et suffisamment qualifiés (1492 cadres diplômés de l'enseignement supérieur pour 1541 communes soit moins d'un cadre par commune). Plus de 800 communes ne disposent d'aucun cadre, soit en raison de leurs limites financières soit en raison de leur éloignement.

³⁸ On peut d'ores et déjà penser à la suspension des recrutements pour la catégorie des agents d'exécution. En effet, la compression d'effectifs n'est pas nécessairement le licenciement, la suppression du remplacement des personnels qui quittent pourrait constituer une solution.

Une politique d'amélioration des qualifications ou tout au moins, de maintien des qualifications existantes pour les cadres nécessitera un investissement très lourd en formation et demandera un temps relativement long. Aussi est-il nécessaire qu'une volonté politique de modernisation s'inscrive dans la durée et s'accompagne de moyens adéquats. On peut, cependant, dans un souci de rationalisation, mettre en place les jalons d'une politique de modernisation de la fonction publique.

3 - La rareté des ressources budgétaires

La maîtrise des coûts salariaux

En 1996, la masse salariale versée par l'Etat a été de 223,6 milliards de dinars, soit 9,2 % du produit intérieur brut ou encore plus de 30 % du budget de fonctionnement de l'Etat ³⁹. Le constat fait jusqu'à présent est que les dépenses salariales tiennent une place trop importante dans les dépenses de l'Etat et que la tendance à une augmentation souvent inexpliquée dans les années 1980 n'avait aucune relation avec une amélioration des performances puisque toutes les études ont montré la faiblesse du rendement des services publics et l'insuffisance de la qualité des prestations fournies par les administrations. Cette situation a été aggravée par une tendance générale aux sur effectifs puisque ceux ci doublent tous les dix ans ⁴⁰.

Le rapport des dépenses de personnel au produit intérieur brut (PIB) est passé de 7 % en 1980 à environ 10,45 % en 1993, 10,25 % en 1994, pour retomber à 9,5 % en 1996. Ces évolutions semblent excéder de façon sensible les données des autres pays en développement ⁴¹. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant que la structure démographique laisse apparaître un très fort déséquilibre dû essentiellement à la jeunesse de la fonction publique algérienne ⁴². C'est dire toute l'importance de la maîtrise de la masse salariale dans la politique de la fonction publique.

³⁹ Ces résultats n'ont été obtenus que grâce à une forte restriction des augmentations générales.

⁴⁰ Cf. Etude de la banque mondiale relative aux dépenses de personnel en Algérie du 9 avril 1995.

⁴¹ Cf. Rapport de la banque mondiale relatif à l'administration marocaine.

⁴² La classe d'âge inférieure à 39 ans représente 60 % des effectifs et seulement 3,3 % pour la classe d'âge de 50 à 59 ans.

Tableau 1 : Masse salariale par rapport au PIB

	1992	1993	1994	1995	1996
PIB	1045	1162	1480	1974	2357
Masse salariale	100	121,5	151,7	187,5	223,6
% du PIB	9,6	10,45	10,25	9,5	9,5

Tableau 2 : Part des charges salariales dans le budget de l'Etat / Pays

Pays	Années	Charges salariales % des dépenses totales	Charges salariales % des dépenses courantes	Charges salariales % du PIB	Charges salariales % des recettes totales
Algérie	1992	29,50	38,80	11,20	29,70
Argentine	1989	20,92	32,88	1,28	26,2
Chili	1993	24,45	21,78	6,50	23,75
Egypte	1992	18,64	26,3	6,90	23,40
Espagne	1991	15,09	27,57	3,82	20,12
France	1992	16,29	25,40	4,06	22,03
Italie	1992	11,49	16,46	5,88	19,92
Maroc	1993	36,13	46,06	10,49	39,13
Tunisie	1992	35,95	43,80	9,28	36,70
Turquie	1992	42,48	39,19	7,18	42,90
Moyenne		27,39	33,65	5,98	30,26

L'augmentation de la masse salariale est le résultat d'une augmentation des salaires mais surtout d'un accroissement des effectifs (+ 64 % sur la période 1985 - 1994) soit 5,5 % par an en moyenne. Les créations d'emploi sur l'ensemble de la période ont largement dépassé la croissance démographique. La fonction publique employait en 1985 3,41 % de la population totale et 16,42 % de la population active, en 1994 elle employait 4,3 % de la population totale et 17,7 % de la population active. Tandis que les effectifs sont passés de 738.790 à 1.211.644 (tableau n° 3).

Les rémunérations par secteur d'activité montrent que la grille hiérarchique des salaires est relativement bien positionnée : les rémunérations des catégories exécution du secteur public sont bien hiérarchisées par rapport aux catégories des agents de maîtrise et celle de ces derniers par rapport à celle de l'encadrement. Un écart assez marqué toutefois apparaît entre les rémunérations du secteur de la fonction publique par rapport au secteur économique; il est de l'ordre de 74 % pour la catégorie maîtrise, 76 % pour les cadres et de 81 % pour l'exécution.

Tableau 3 : Emploi dans le secteur public, 1985-1994 unité : 10³

	1985	1990	1992	1994
Population totale	21.643	25.324	26.3600	27.800
Population active	4.498	5.851	6.818	6.814
Total d'emploi dans le secteur public (1)	2.897	3.117	3.231	3.302
% de population totale	16%	12%	12%	11,8%
% de population active	64%	53%	51%	48,4%
Fonction publique	7.38790	9.68878	1.120246	1.211644
% de population totale	3,41%	3,8%	4,2%	4,3%
% de population active	16,42%	16,5%	17,7%	17,7%
% d'emploi dans le secteur public	25,50%	31%	36,6%	36,6%
Administration publique centrale (2)	438239	689166	693150	727761
% de population totale	2%	2,7%	2,7%	2,6%
% de population active	9,7%	11,7%	10,9%	10,6%
% d'emploi dans le secteur public	15,1%	22,1%	21,4%	22%

Source : ONS

La décomposition de la masse salariale montre la part croissante des primes et indemnités dans la rémunération des fonctionnaires dans la mesure où elle représente près de 50 % de la rémunération de base (cf. tableaux n°4 et 5). Cette situation ne reflète pas une politique de liaison de la rémunération au rendement qui aurait été d'un intérêt certain, mais elle traduit la tendance des pouvoirs publics à conserver la stabilité du salaire minimum et à répondre aux revendications salariales par des augmentations des primes de façon à préserver le système de retraites.

Tableau 4 : Décomposition du salaire mensuel : collectivités locales

Catégories	Salaire de base	Primes et indemnités	Total
Exécution	4.408	2.270	6.678
Maîtrise	5.345	2.753	8.098
Cadres	8.211	4.229	12.440
Moyenne	6.414	3.625	10.039

Tableau 5 : Décomposition du salaire mensuel : administration centrale

Catégories	Salaire de base	Primes et indemnités	Total
Exécution	4.408	2.270	6.678
Maîtrise	5.345	2.753	8.098
Cadres	8.211	4.229	12.440
Moyenne	6.414	3.625	10.039

Les problèmes économiques des rémunérations

Si l'on excepte les effets de structure (vieillessement) et l'impact des variations d'effectifs sur la masse des rémunérations, la rémunération par tête a perdu, ces dernières années, du pouvoir d'achat, cette perte a été de l'ordre de 5 à 10 % par an. Les revalorisations nominales ne parviennent pas à compenser les effets de l'inflation (cf. tableau n° 6).

Tableau 6 : le pouvoir d'achat des rémunérations ⁴³

	1993	1994
Prix moyens	20,5	29
Masse salariale	21,5	24,8
Variation d'effectifs	3,2	3,4
Masse salariale à effectifs constants	17,7	20,7
GVT (glissement, vieillissement, technicité)	3	20,7
Pouvoir d'achat de la masse salariale	-5,4	-10,1

L'analyse de la structure de la masse salariale en relation avec la structure des effectifs conduit à soulever des problèmes sociaux inquiétants pour la prochaine décennie. En effet la structure démographique est fortement déséquilibrée et le déséquilibre concerne à la fois les qualifications et l'âge des personnels (60,7 % fonctionnaires avaient moins de 39 ans en 1994). Ce qui peut avoir de multiples conséquences sur l'équilibre des finances publiques :

- le nombre de départs en retraite demeurera très faible (de l'ordre de 0,5 %) pour les dix prochaines années ce qui exclut la réduction de la masse salariale par l'effet d'un GVT négatif,

- sur le long terme, il faut craindre un fort alourdissement des charges sociales de retraite à mesure que les classes d'âges les plus nombreuses seront concernées. D'ailleurs, les nouvelles dispositions de la loi de 1997 permet de jouir du droit à la retraite sans aucune condition d'âge dès lors qu'un agent a cumulé 32 années de cotisation,

- la jeunesse de la fonction publique algérienne impliquera pour l'avenir une certaine dérive de la masse salariale qui sera due au vieillissement (avancement, promotion) qui représente une dérive de + 3 % par an).

⁴³ Etude banque mondiale relative à la fonction publique précitée.

Les solutions préconisées à moyen terme

La stabilisation de la masse salariale en dinars constant

Le rapport de la masse salariale au PIB semble se stabiliser autour de 9,5 % du PIB ce qui est nettement supérieur à la moyenne de 5,98 % observée au niveau de 10 pays (cf. tableau n° 2). Ce rapport devrait tendre vers 9 % hors hydrocarbures. Cet objectif ne peut être atteint par la simple érosion des salaires par l'inflation compte tenu de leur faible niveau et de la forte perte du pouvoir d'achat de ces dernières années (cf. tableau n° 6). On peut donc envisager une stabilisation du salaire moyen par tête en dinar constant et la possibilité d'une augmentation générale des salaires toujours inférieure à l'inflation.

L'hypothèse de la maîtrise des effectifs

La forte croissance des effectifs s'est accompagnée d'une absence de statistiques fiables permettant une adaptation des ressources humaines aux besoins réels de l'administration engendrant des sur coûts dus à des sur effectifs dans certains secteurs. Une politique de rationalisation des effectifs paraît la solution la mieux indiquée pour les 5 prochaines années.

- La politique de mise à la retraite des fonctionnaires remplissant les conditions légales doit être poursuivie de façon à dégager 40 000 emplois à l'horizon 2002.

- La décélération de la croissance démographique dans la fonction publique peut être atteinte par un strict contrôle des recrutements et une mise en réserve des postes devenus vacants suite aux départs en retraite ⁴⁴.

Une meilleure connaissance des coûts

Afin de pouvoir mesurer l'impact du vieillissement sur les salaires et le système des retraites, il est indispensable de mettre en place les outils d'une étude prospective de la fonction publique.

II - LES AXES DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ainsi que nous venons de le souligner, l'administration publique algérienne aura dans les prochaines années à faire face à des défis majeurs, tels que la prise en charge des demandes des entreprises économiques, l'amélioration de la qualité de ses prestations aux citoyens, ses comportements d'employeur à l'égard des fonctionnaires et la

⁴⁴ Il convient de noter que les effectifs sont passés de 1.144.000 en 1994 à 1386000 en 1996 soit une augmentation de 21 %.

gestion rationnelle de ses ressources qui auront tendance à se raréfier. Il ne s'agira plus de fournir des services aux usagers mais des prestations à des "clients", citoyens ou entreprises. Pour prétendre à un niveau de satisfaction des diverses demandes, l'administration aura à s'approprier des méthodes de travail et surtout à s'appuyer sur des collaborateurs formés et motivés.

Dans ses rapports aux fonctionnaires, l'administration est perçue comme un mauvais employeur, utilisant mal ses ressources humaines, incapable de leur fixer des objectifs et de prendre en charge leurs besoins de développement de carrière.

Aussi, la modernisation de l'administration publique algérienne n'est pas liée uniquement à une insuffisance des conditions de travail et d'équipements⁴⁵ mais aussi à une insuffisance des méthodes de travail, et à une absence d'évaluation pertinente de ses résultats.

En conséquence, on peut dire que la modernisation devra nécessairement passer par deux actions fondamentales :

- une action sur les structures, c'est-à-dire les conditions de prise en charge de la fonction ressources humaines,
- une action sur les hommes, c'est-à-dire leur utilisation optimale, leur valorisation et la reconnaissance de leur contribution.

A- DEFINIR LE PROFIL DE LA FONCTION RESSOURCES HUMAINES

L'enjeu de la modernisation est d'une telle importance que l'on peut obtenir un consensus sur le fait qu'il est impératif d'accorder une attention particulière à une prise en charge correcte de la fonction personnel qu'il s'agisse d'une administration centrale, d'un service extérieur ou d'une collectivité territoriale.

Il n'est pas réaliste, en effet, de prétendre rendre performante une organisation publique sans un investissement lourd dans la gestion des ressources humaines. Et, affirmer que l'homme est au centre de la modernisation, c'est reconnaître du même coup, la place que doit occuper la fonction personnel dans l'organisation⁴⁶.

⁴⁵ Cf. Document relatif aux journées d'études sur l'administration publique du 2 au 4 avril 1992. ENSAG.

⁴⁶ S. VALLEMONT. Moderniser l'administration : gestion stratégique et valorisation des ressources humaines. Ed. Nathan, 1992 p. 26.

Or, le constat qui est fait aujourd'hui est que cette fonction est dévalorisée, pauvre en moyens peu attractive pour les cadres compétents et limitée à une gestion courante.

Est-il possible, sans trop bouleverser, le fonctionnement de nos organisations, d'avancer quelques pistes de progrès ? Il s'agit en particulier de la définition des acteurs qui doivent être impliqués et de l'élaboration d'une charte du personnel propre à chaque organisation.

1- Le passage d'une administration du personnel à une gestion des ressources humaines

Si le constat est juste, la fonction ressources humaines a été souvent noyée dans d'autres fonctions (moyens généraux, finances, contentieux, réglementation...). Aujourd'hui de nombreuses administrations centrales ont fini par lui reconnaître le statut de direction. Mais, on peut également faire le reproche inverse, dans certains ministères, la direction des ressources humaines est amputée des aspects formation, action sociale ou contrôle. Or, pour être efficace, la fonction ressources humaines doit être conçue et exercée dans toutes ses dimensions (gestion humaine, administration, formation, relations sociales et organisation du travail).

Si au niveau central, on peut noter un regain d'intérêt pour la fonction personnel ou plus largement pour la fonction ressources humaines, dans les administrations locales et les services extérieurs en revanche, il en va tout autrement. Cette fonction, noyée dans d'autres fonctions de gestion plus prenante, n'arrive pas à émerger et se limite à une simple administration du statut; c'est-à-dire à une gestion courante. C'est le cas notamment pour les wilayas et les communes ainsi que pour de nombreux établissements publics.

L'idée reçue est que la ressource humaine au niveau central serait plus importante qu'au niveau déconcentré; les chiffres nous renvoient une toute autre image. En effet, les services extérieurs et les établissements publics comptent un effectif de plus de 950.000 agents pour un effectif de 1.386.000 fonctionnaires en 1996. Les administrations centrales et les institutions spécialisées ne comptent que 182480 fonctionnaires. Il est donc logique, compte tenu des effectifs concernés d'accorder aux services extérieurs une attention plus importante.

La seconde remarque est liée à l'image de la fonction ressources humaines. En raison des missions qui lui sont confiées (mission de gendarme et de sanction, mission d'exécution des procédures, mission de réception des plaintes, mission de contrôle des absences).

Cette fonction est "boudée" par les cadres compétents. Elle est souvent exercée, notamment dans l'administration territoriale, par des agents subalternes. Comment procéder pour qu'elle soit mieux valorisée et qu'elle ait une image plus attractive pour les cadres compétents ?

Il serait nécessaire de réfléchir aux organigrammes de façon à enrichir la fonction ressources humaines avec deux objectifs :

1- étendre la fonction personnel à la mission de planification, de prévision et de règlement des conflits, de gestion des relations paritaires et d'amélioration des conditions de travail, de communication et d'information;

2- faire de la fonction personnel une fonction partagée entre les directions du personnel et les lignes hiérarchiques. Les directions opérationnelles qui exercent leur pouvoir hiérarchique sur leurs subordonnés doivent être responsabilisées sur la gestion. La direction du personnel pourrait jouer un rôle d'assistance et d'organisation qui consiste à :

- définir des politiques
- assister les hiérarchies
- évaluer les résultats.

Cet effort d'organisation - à lui seul - serait insuffisant, s'il n'est accompagné d'un effort particulier de formation destinée aux responsables du personnel; cette formation pourrait porter sur 4 axes essentiels :

- les techniques de gestion (outils de gestion, la méthode de prévision, la méthodologie de développement des carrières);
- les techniques de valorisation (évaluation des besoins de formation, établissement de cahier de charges de la formation et évaluation des résultats);
- les techniques de gestion des conflits (analyse des revendications, négociation, résolution des conflits, la communication et la gestion de l'après conflits);
- la technique d'animation (style de commandement, le leadership, la motivation des collaborateurs).

Le type d'organisation, la manière de partager les prérogatives, la délimitation des responsabilités, le mode d'évaluation des résultats ne peuvent pas être imposés par un cadre réglementaire qui s'avérerait inapproprié. Il serait judicieux de favoriser les capacités d'imagination et d'innovation des acteurs de la modernisation.

Quels sont les moyens qui favoriseront le passage d'une administration du personnel à une gestion dynamique des ressources humaines ?

ADMINISTRER, c'est appliquer à une situation des règles prédéterminées fixant la ou les réponses possibles à une situation juridique. L'administration ne crée pas le droit, ne détermine pas les politiques, elle applique des règles. Cette activité est indispensable mais insuffisante. Il faut néanmoins souligner que l'administration publique en est encore à cette phase dans la gestion des situations professionnelles puisque les statuts de la fonction publique et les mesures d'application ne laissent que peu de place à l'initiative et à l'imagination de solutions.

Il est vrai, par ailleurs, que cette conception a montré ses limites et a tendance à générer une sclérose de l'administration et une inefficacité de la gestion des ressources humaines de l'Etat. La tendance des expériences étrangères est à la modernisation, c'est-à-dire à la recherche de nouvelles règles de gestion et ce, dans un triple souci : une économie de moyens, une qualité du service public, une logique de gestion.

GERER, c'est piloter un processus qui saisit un problème, à l'état où il apparaît au responsable, pour le conduire au seuil de la décision. Gérer, c'est donc organiser un processus de prise de décision de telle façon que cette décision soit prise : *en temps opportun, dans les meilleures conditions, par les personnes ayant les pouvoirs nécessaires.*

Gérer enfin, c'est élaborer des règles à appliquer afin que chaque situation reçoive la meilleure solution possible, soit analysée dans ses conséquences et exécutée au moment voulu. Pour l'essentiel, l'administration publique algérienne est largement dominée par la tendance administrative (administration des statuts) au détriment de la gestion et de la stratégie et ce, tout particulièrement, dans la gestion des hommes. Pour cela, les responsables invoquent les contraintes statutaires et budgétaires. Or, rien ne s'oppose, en vérité, à ce que les administrations introduisent des règles de gestion plus proches de la rationalité et dans le respect de la légalité. Il faut s'efforcer de passer d'une logique statutaire à une logique de gestion.

Bien que les activités de gestion des ressources humaines varient en fonction de la taille de l'organisation, du degré de centralisation des actes de gestion, de sa stabilité relative, du système de distribution des pouvoirs, des responsabilités et des rôles, du niveau de développement des techniques de gestion, on peut distinguer quatre fonctions essentielles : *(l'administration du personnel, la planification ou l'organisation, le management, l'animation).*

2- Le rôle de la fonction ressources humaines

La fonction ressources humaines étant essentiellement de mettre à la disposition des services au moment opportun des personnels ayant les qualifications nécessaires.

Il est donc impératif qu'elle définisse les règles fondamentales de gestion, qu'elle assiste les structures et qu'elle contrôle les conditions d'exécution. En tant que fonction partagée, la gestion des ressources humaines doit être aussi une attribution fondamentale des lignes hiérarchiques.

a - La gestion humaine

Généralement, les gestionnaires du personnel sont chargés de la tenue à jour des dossiers individuels des collaborateurs, de la mise à jour des fichiers, établissement des décisions relatives à la carrière, la gestion des absences, des positions spéciales, des congés et des rémunérations.

Cette activité est grandement facilitée par l'informatisation qu'il convient d'impulser. Mais l'informatique doit être rentabilisée, il ne faut pas qu'elle se limite - comme c'est souvent le cas - à la paie. Elle doit trouver le maximum d'applications.

Cette activité est souvent confondue avec des activités de management et d'animation. Ceci dépend de l'importance de l'organisation, (exemple : dans certaines communes de faible importance, le secrétaire général est à la fois responsable de l'administration, de l'animation et du contrôle).

b - L'assistance aux structures

Le service du personnel élabore également, le cas échéant, les politiques stratégiques, procédures et systèmes de gestion des ressources humaines. Ces directives sont émises en direction des services opérationnels, des structures déconcentrées, des établissements sous-tutelle ou des administrations locales. Ces services sont chargés de leur application, ce qui suppose soit une délégation soit une décentralisation des pouvoirs.

Il est difficile de tout gérer à partir du centre ou de la direction du personnel. Un manque de délégation peut être constitutif d'une faute de gestion. La fonction personnel doit être une "fonction partagée" qui se fonde sur la délégation ou la décentralisation. De ce fait, la décentralisation des compétences en ce qui concerne les services extérieurs, doit être accompagnée d'une contractualisation des objectifs. Les directions centrales devraient servir de soutien et d'assistance aux services opérationnels et déconcentrés. Il s'agira d'analyser l'organisation de la fonction personnel pour s'assurer que ce rôle d'animation est bien adapté aux procédures de gestion. On ne peut déléguer les responsabilités sans délégation de pouvoirs et de moyens.

c - Le contrôle de la gestion des ressources humaines

Le contrôle qui doit être exercé par les directions du personnel visera à garantir l'application correcte et uniforme du statut de la fonction publique, du règlement intérieur et des procédures internes de gestion.

Une définition d'une politique des ressources humaines au niveau du département ministériel n'aura d'efficacité que si elle est effectivement appliquée par les services (exemple : un plan de recrutement visant l'amélioration du taux d'encadrement des services déconcentrés rencontrera naturellement quelques résistances).

La fonction contrôle bien qu'elle soit importante est pourtant négligée au point que les politiques et systèmes de gestion des ressources humaines perdent toute leur finalité. Il serait judicieux de réhabiliter la fonction audit et contrôle interne de l'administration.

La fonction contrôle est toujours prévue dans les organigrammes en tant que mission essentielle des directions du personnel. Cependant, jouent-elles correctement ce rôle ?

La question du contrôle de la gestion de la fonction personnel devra retenir de façon particulière l'attention des pouvoirs publics. La fonction contrôle de la direction générale de la fonction publique exercée à travers les inspections devrait s'orienter vers le contrôle de l'efficacité au lieu de se limiter au contrôle de la légalité comme c'est le cas aujourd'hui. Des outils plus performants doivent être recherchés de façon à impulser une nouvelle dynamique et à favoriser l'émergence d'une culture de gestion.

3 - Les modalités de mise en oeuvre des activités

Au plan de la mise en oeuvre des activités de la fonction ressources humaines, on peut distinguer deux grands ensembles :

- les activités d'administration et de gestion qui relèvent de la responsabilité des chefs de services spécialisés (service paie, service administratif),
- les activités de management et d'animation qui relèvent en revanche de la responsabilité du haut encadrement (directeur, sous-directeur, chefs de départements).

Il est évident, que cette répartition varie, comme cela a été souligné, en fonction de la taille de l'organisation concernée, il s'agira, à chaque fois, de vérifier surtout que toutes les activités sont bien prises en charge par une structure.

Parce que complexes et peu répandues, mais néanmoins importantes, certaines activités, doivent faire l'objet d'une attention particulière. Il s'agit de la gestion prévisionnelle et de la formation.

La gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières dans la fonction publique est rarement prise en charge quand elle n'est pas totalement méconnue. Pourtant, c'est grâce à cette technique que l'on peut déterminer les besoins en matière des ressources humaines ⁴⁷.

La gestion prévisionnelle permet à une organisation de s'assurer qu'elle peut compter sur le nombre d'employés nécessaires, possédant les qualifications requises, à l'endroit voulu et au moment opportun. Elle peut viser un objectif à court terme (horizon annuel) à moyen terme (trois ans) ou à long terme (5 à 10 ans).

La formation, en raison des d'investissements lourds à engager, doit s'appuyer sur des structures souples et autonomes. Elle doit répondre à un besoin identifié selon des outils adaptés et viser à réduire ou à résorber un écart de performance préalablement analysé. Les dépenses de formation peuvent être considérables mais pour des résultats minimales sans impact réel sur l'efficacité marginale. Il est recommandé de vérifier qu'elle est conduite selon un plan et évaluée périodiquement.

Le processus de gestion d'un service du personnel appelle cinq types d'interventions : la planification, l'organisation, l'animation, l'élaboration des politiques, l'évaluation et le contrôle.

a - La planification

- Définition des besoins des services en personnel et en formation.
- Elaboration des plans et stratégies en vue de la satisfaction de ces besoins.
- Etablissement des objectifs des différentes structures du personnel, définition des priorités et fixation des plans de travail avec des échéances.
- Définition des normes de travail, temps de traitement des dossiers, délais d'exécution des plans, procédures de collaboration inter services.
- Répartition des ressources en fonction des objectifs assignés à chacun des services.

⁴⁷ Il faut noter que même la prévision annuelle du budget n'est pas assise sur des données objectives, d'arrêter des programmes de recrutements nécessaires à la satisfaction des besoins et d'anticiper les risques de dysfonctionnements sociaux.

Cependant, cette activité de planification est fortement tributaire de l'organisation interne de l'administration concernée et de ses différentes structures. Il faut se demander si les services opérationnels, qui se plaignent souvent du manque de ressources jouent le jeu en exprimant et en argumentant leurs besoins en recrutement, en formation ou en relève. Une analyse objective des relations internes est nécessaire pour bien évaluer l'activité de planification et d'organisation du travail.

b - L'organisation

Il n'existe pas de structure d'organisation applicable à toutes les structures de gestion du personnel. Une organisation peut-être fondée sur une centralisation dans un souci d'économie de moyens, d'uniformité de l'application des statuts et d'une gestion efficace des carrières. Mais elle présente de nombreux inconvénients notamment lorsque les services sont éparpillés ou régionalisés.

La direction centrale du personnel ne peut pas répondre avec célérité aux besoins des services et aux revendications des employés.

Une organisation décentralisée, en revanche, peut remplir avec efficacité ses objectifs mais elle n'est pas dénuée d'inconvénients. D'abord, pour qu'il y ait décentralisation, il faut qu'il existe une tradition dans la mesure où elle peut être mal comprise par les services décentralisés. Car, toute décentralisation suppose un dessaisissement de l'autorité centrale au profit d'une autorité subalterne. Ceci peut faire préjudice à une application homogène des textes, si le contrôle n'est pas efficace et régulier. La décentralisation ne doit pas faire obstacle à une information complète des services centraux ⁴⁸.

Face à ces inconvénients, la décentralisation est porteuse de progrès dans la gestion. Elle correspond à la recherche d'une gestion dynamique qui réduit les circuits administratifs. Elle améliore les relations entre l'administration et les agents en rapprochant les gestionnaires de l'employé. Elle génère une nouvelle distribution des rôles et des responsabilités, et une plus grande responsabilisation des acteurs locaux. Quelle que soit l'organisation choisie (centralisée ou décentralisée), l'efficacité du service du personnel dépendra de l'existence de certaines mesures :

⁴⁸ Cf. décret exécutif n° 90-99 du 27 mars 1990 relatif au pouvoir de nomination et de gestion administrative à l'égard des fonctionnaires et agents des administrations centrales, des wilayas, et des communes ainsi que des établissements publics à caractère administratif en relevant.

- déléguer à certaines structures le pouvoir de recruter, de former et d'appliquer les statuts,

- créer des structures pourvues des personnels nécessaires pour répondre aux besoins identifiés ou exprimés.

c - L'animation

L'animation est une fonction essentielle mais trop sous-estimée dans l'administration publique. C'est l'activité qui consiste, à travers une politique appropriée, à motiver le personnel, à l'impliquer dans les objectifs de l'organisation et à donner un sens au travail.

D'abord, il est indispensable de donner un sens au travail par :

- une définition claire des missions de collaborateurs,
- une implication des collaborateurs dans la définition des objectifs de l'organisation (groupe d'amélioration de la qualité, groupe de progrès),
- une prise en charge des besoins, attentes et aspirations professionnelles des individus qui se traduisent par une meilleure écoute.

Ensuite, il faudrait que la gestion trouve ses applications dans les entités administratives de petites dimensions. Ce qui suppose :

- une déconcentration
- une délégation
- une direction par objectifs

La prise en charge de la dimension personnelle par :

- la mise en place d'un système d'évaluation des compétences ,
- l'organisation des formations, des examens et concours professionnels.

d - L'élaboration des politiques et le contrôle de leur application

La fonction de management des ressources humaines implique l'élaboration d'une politique du personnel et le contrôle de son application.

Politique de personnel (politique de recrutement, politique de classification des emplois, politique de formation et de promotion, politique de préparation de la relève pour les emplois stratégiques).

Contrôle (élaboration d'un tableau de bord, examen périodique des rapports des structures, évaluation des résultats, sanction des résultats).

Il importe de se poser la question : quelle démarche pour la gestion des ressources humaines dans une perspective de modernisation ? Il peut paraître prétentieux, dans le contexte actuel, d'aborder la question par une approche de modernisation surtout que ce concept ne revêt pas la même signification par tout le monde ⁴⁹ . Cependant, si nous considérons que la modernisation est avant tout un état d'esprit et des comportements qui vont dans le sens du progrès, alors il sera impératif de définir un projet pour la fonction publique capable d'orienter l'action des différents acteurs.

Autrement dit, la modernisation prise au sens large de rationalisation de la gestion et d'adaptation d'outils appropriés à des objectifs préalablement définis, doit nécessairement intégrer la dimension humaine; c'est-à-dire la prise en compte de tous les facteurs qui peuvent contribuer à la motivation des individus et à la satisfaction de leurs attentes professionnelles et leur besoin de reconnaissance.

B - LE RENOUVEAU DES METHODES DE GESTION

Cette démarche devrait se traduire par une réflexion globale sur les instruments de mesure du potentiel humain existant et des causes de dysfonctionnements sociaux d'une part et sur un renouveau des méthodes de gestion humaine d'autre part.

1 - Les instruments de mesure du potentiel humain

Pour être efficace, la gestion des ressources humaines à court ou long terme, doit reposer sur une connaissance parfaite du potentiel existant, ses règles de survie et d'évolution ainsi que les causes possibles des dysfonctionnements auxquels les organisations publiques peuvent être confrontées. De la capacité à mesurer les risques de dysfonctionnements sociaux dépendront les politiques et les ajustements adéquats.

a - Le système d'information sociale ⁵⁰

Les systèmes d'information sur les ressources humaines sont un ensemble de processus et de procédures qui permettent de recueillir, d'analyser et de diffuser les données requises relatives aux diverses activités de gestion des ressources. Informatisés ou manuels, ces systèmes comportent des données sur les employés et leurs postes de travail, notamment la classification et la rémunération, les qualifications, l'âge,

⁴⁹ J. CHEVALIER. Les fonctionnaires et la modernisation. Revue administrative, n°271-1991, p. 5. H. BENAÏSSA. Economie, administration et politique : les trois dimensions de la modernisation , R.I.S.A. 1992, p. 88.

⁵⁰ B. MARTORY. Les tableaux de bord sociaux, 1992.

le sexe, les antécédents professionnels, les formations reçues ainsi que les notations et les appréciations.

Ces données permettent aux gestionnaires de disposer de statistiques actualisées et de connaître le taux de rotation (turn-over), le taux d'absentéisme (taux d'occupation du personnel), les départs en retraite et les promotions. Ces données - lorsqu'elles sont fiables, complètes et précises - peuvent servir de base à une gestion prévisionnelle du personnel.

Le système d'information sociale répondant à un besoin réel d'une organisation, doit être choisi et élaboré en fonction du volume de l'information, de la fréquence des mises à jour et des délais imposés aux décideurs pour prendre des mesures appropriées, il faut donc tenir compte des besoins des utilisateurs lors de la conception ou de l'amélioration du système.

En raison des coûts que peut engendrer un système informatisé d'information sur les ressources humaines, il serait opportun que les règles de mise en place soient définies par l'autorité chargée de la fonction publique et pouvant comporter les éléments suivants :

- les mesures de base à prendre pour élaborer un système d'information,
- l'énoncé des responsabilités des gestionnaires et agents du personnel (notamment le secret, la confidentialité),
- la définition des indicateurs communs à tous les organismes publics concernés.

Les caractéristiques d'un système d'information sociale sont :

- la confidentialité : les informations sur la vie privée des personnels doivent être protégées et n'être utilisées que dans un but de gestion interne à l'organisation,
- la légalité : on ne peut demander que l'information personnelle utilisable légalement on ne peut faire apparaître des informations pouvant nuire aux individus,
- l'actualité : les informations doivent être mises à jour de façon permanente,
- l'utilité : la banque de données du système d'information sociale ne doit comporter que les informations utiles, utilisables. Il est donc impératif d'accorder une attention à la taille de la banque de données.

La mesure des phénomènes sociaux

Il s'agit de :

- produire des constats sur le climat social par des appréciations générales;
- quantifier les phénomènes sociaux par exemple : les performances, les réclamations, le rendement;
- contrôler la gestion par la mesure des résultats et l'appréciation générale des phénomènes.

Le pilotage de la gestion sociale

Il consiste à :

- assigner des objectifs sociaux par exemple, améliorer le niveau de qualification ou rajeunir la main-d'oeuvre. Donc formuler des objectifs et élaborer des plans sociaux définissant les choix stratégiques,
- ajuster les décisions : les phénomènes sociaux sont complexes et ne se prêtent pas à une planification, il est donc nécessaire d'ajuster les décisions en fonction des situations vécues,
- mesurer et étudier les écarts : il s'agit d'identifier les écarts entre les objectifs sociaux et les résultats obtenus, d'étudier les causes déterminantes des écarts et corriger en élaborant des nouveaux objectifs.

La mise en place du tableau de bord social

Le tableau de bord social est un ensemble d'instruments mis à la disposition des responsables rassemblant et présentant l'information en vue de favoriser la décision sociale ⁵¹. Il est évident, que l'ampleur des phénomènes sociaux risquent de conduire à la démultiplication des indicateurs qui deviendraient inutilisables. De plus, il faut veiller à ce que les informations soient aisément accessibles et adaptées au niveau hiérarchique ⁵².

Les indicateurs du tableau de bord social 53

Un indicateur social est un moyen de mesure de la vie sociale d'une organisation. Il peut mesurer mais aussi analyser l'évolution dans le temps des différents facteurs

⁵¹ B. MARTORY. Les tableaux de bord sociaux op. cit.

⁵² La direction générale d'un établissement public n'aura pas à manipuler toutes les informations sociales par exemple, effectifs par catégorie socio-professionnelle, niveau de masse salariale, taux d'absentéisme.

⁵³ Cf. M. MOISSON. Pratique du tableau de bord dans l'entreprise. Ed. d'Organisation.

relevant de la gestion des ressources humaines. Plusieurs indicateurs peuvent constituer un tableau général ou un tableau de bord principal de la fonction personnel. On peut citer à titre d'exemple :

- *le tableau des effectifs* qui répartit le personnel par catégorie socio-professionnelle, grade ou corps, ancienneté, sexe, types de relation de travail, statut juridique, service ou direction, spécialité ou filière,

- *le tableau des mouvements du personnel* (recrutements, départs, mutations, promotions, détachements, mises en disponibilité),

- *les indicateurs des rémunérations* : (statut moyen par catégorie, montant des primes, heures supplémentaires),

- *les principaux ratios de la fonction personnel* (taux d'absentéisme, taux de rotation, taux d'encadrement, taux d'évolution de l'emploi, dépenses de formation).

b - Les données démographiques

Le suivi de l'évolution des situations personnelles et administratives du personnel constitue un acte important dans la gestion des ressources humaines. L'instrument indispensable - nous l'avons noté - est la constitution d'une base de données fiables et aisément exploitables. Cette base de données doit s'appuyer sur des dossiers individuels structurés, soigneusement tenus, classés et complétés par un fichier du personnel.

Le dossier individuel est obligatoire pour chaque agent. Il comporte toutes les indications relatives à la situation personnelle, aux événements de carrières et aux qualifications de l'agent. C'est un instrument qui doit être conservé (confidentiel) mis à jour et consulté selon des procédures qui doivent être strictement définies.

La fiche individuelle en revanche, est un instrument de gestion courante qui retrace l'essentiel des événements de carrières dont un gestionnaire peut avoir besoin.

Le fichier est un instrument de gestion collective qui comporte tous les événements nécessaires à la gestion du personnel. Lorsqu'il est informatisé, il peut avoir de nombreuses utilisations et notamment pour la gestion collective telle que l'avancement, la promotion, les qualifications, le tableau des effectifs, les départs ⁵⁴.

⁵⁴ J. CAUDEN. La gestion de la fonction publique au service de l'économie de marché, R.I.S.A, 1992 p. 95.

La maîtrise des données humaines passe par l'utilisation d'un certain nombre d'outils tels que : la pyramide des âges ⁵⁵, la pyramide des grades, la pyramide de l'ancienneté ainsi que le tableau des effectifs.

Toute organisation peut être confrontée à certains phénomènes tels que l'absentéisme, de nombreux départs ou des grèves répétées qui peuvent l'affecter plus ou moins fortement dans son organisation, sa stabilité ou la réalisation de ses missions. Ces phénomènes doivent être mesurés, contrôlés et au besoin réduits s'ils se produisent de façon anormale.

c- La mesure de l'absentéisme

L'absentéisme peut s'analyser en partie - lorsqu'il est anormal et imprévisible - comme une perturbation au plan de l'organisation du travail et de l'exécution des tâches. Il peut être la manifestation d'un comportement social et culturel de refus du travail ou de l'implication dans la réalisation des objectifs d'un service. Ce refus est temporaire et s'interprète comme une réaction passive face aux règles imposées par une organisation.

Toutefois, toute absence au travail ne peut pas être considérée comme un phénomène anormal. Certaines absences au travail sont normales et prévisibles; d'autres en revanche, peuvent être anormales lorsqu'elles revêtent une ampleur pouvant remettre en cause les règles de fonctionnement des équipes de travail.

Les causes prévisibles ou normales

Elles sont théoriquement stables et connues par les gestionnaires, elles n'influent pas de façon déterminantes sur le travail. Il s'agit notamment des repos et des congés légaux. Elles résultent de la législation du travail ou parfois de règles internes à une organisation.

Les causes imprévisibles ou anormales

On peut distinguer les causes imprévisibles mais potentielles des causes totalement imprévisibles et anormales. Les causes imprévisibles potentielles sont les congés de maladie, de maternité, les accidents de travail, absences pour garde d'enfant, absence pour formation et congé syndical.

Les causes imprévisibles et anormales sont les absences non autorisées, les retards.

⁵⁵ Cf. B. MARTORY. Les tableaux de bord sociaux, op. cit.

Evidemment, les causes imprévisibles lorsqu'elles se stabilisent à un certain seuil peuvent être gérées par une organisation, elles deviennent dangereuses dès lors qu'elles s'accroissent.

Au total, lorsque le nombre de journées travaillées par agent décroît, on doit impérativement analyser les causes et prendre les mesures appropriées.

Les variables explicatives de l'absence au travail peuvent être recherchées dans l'âge des absentéistes, la catégorie socio-professionnelle, le sexe, les conditions de travail, le climat social.

2 - Des approches stratégiques des ressources humaines

A côté des outils statistiques et des mesures quantitatives des dysfonctionnements sociaux, la modernisation concernera progressivement les méthodes de gestion. Il s'agit d'adopter une vision stratégique des carrières d'une part et de mettre en place une véritable politique de formation d'autre part.

a - Vers une vision stratégique de la carrière du fonctionnaire

Tous ceux qui, de près ou de loin, s'intéressent à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, regrettent l'absence de gestion de carrière. Pourtant, il semble qu'il y ait un malentendu, car il y a bien des fonctionnaires qui réussissent de bonnes carrières dans la fonction publique. Il n'est pas rare qu'à 30 ans un administrateur soit nommé dans une fonction supérieure. Mais le problème est que cette réussite n'est pas le résultat d'un projet professionnel, elle n'est pas l'aboutissement d'un processus jalonné d'expériences successives ni d'une formation programmée et évaluée. En ce sens, on peut parler d'une *"autogestion des carrières"* au gré des opportunités et souvent des relations personnelles.

En outre, le malentendu procède de la notion de "carrière" elle-même qui est considérée comme une succession de postes alors qu'il devrait s'agir d'une succession d'expériences. La carrière dans la fonction publique ne doit pas être dissociée d'une polyvalence exigeant une forte mobilité horizontale. Enfin, la carrière n'est pas, seulement, un acte d'avancement à l'ancienneté ou un acte d'avancement dans un grade supérieur. La carrière, c'est d'abord un parcours professionnel, défini en début de carrière pour chaque agent, dans le cadre du statut qui le régit. La définition des parcours professionnels est de la responsabilité de l'administration. Le choix de l'itinéraire préférentiel de carrière est l'affaire de l'agent qui tiendra compte de ses aptitudes, de son potentiel et de ses capacités à développer ses qualifications. On se rend bien compte que la gestion des carrières suppose une organisation particulière de l'administration, une volonté et une implication des fonctionnaires.

Par ailleurs, la gestion de la "carrière" - autre malentendu - ne doit pas être confondue avec la gestion des "carrières". La première vise un individu et son développement personnel, la seconde appelle un traitement collectif au sens de gestion des métiers, des compétences et de qualifications. Quels sont les métiers de demain ? Est-ce que les hommes d'aujourd'hui auront demain la qualification et les compétences nécessaires ?

Pour ne prendre qu'un exemple, disposons-nous des collaborateurs compétents pour assurer la relève dans les métiers sensibles ou stratégiques. La préparation de la relève est un réflexe que les entreprises ont avantageusement développé pour faire face à d'éventuels déficits dans les postes stratégiques. Disposons nous d'hommes formés pour assurer la relève des secrétaires généraux des communes. Les a-t-on préparés à cette fin ?

Il est évident qu'un système de gestion des carrières n'est concevable que s'il existe des outils d'évaluation des compétences et du potentiel des collaborateurs. Le système de notation actuel par tous les inconvénients qui lui sont inhérents devrait donner lieu à une profonde réflexion. A noter toutefois que le projet de statut de la fonction publique élaboré en 1990 est porteur d'un certain progrès dans ce domaine et il serait bon qu'une réflexion approfondie s'engage dans le même sens.

b - Des plans de formation au service de la modernisation

Tout le monde s'accorde pour considérer que notre fonction publique n'a pas de politique de formation bien que le statut en fasse une obligation. Là encore, il semble nécessaire de lever une équivoque.

L'Algérie est l'un des pays d'Afrique qui a le plus investi dans la formation. Ceci semble une vérité et correspondait à un besoin réel dans le processus de construction de l'Etat et de développement d'un système administratif. Mais, cela est encore vrai, l'Algérie a beaucoup investi dans la formation initiale; c'est-à-dire dans la formation à un premier emploi (c'est le cas de la formation à l'ENA, à l'INPS à l'INC, l'INF à l'INFORBA etc...). Or, est-ce que aujourd'hui la formation initiale répond bien à un besoin réel de l'administration ?

A l'origine, les effectifs formés par les universités ne permettaient pas de prendre en charge tous les besoins en personnel des administrations, aujourd'hui les universités forment des diplômés sans emplois.

- Les fonctionnaires formés, il y a vingt ans par les CFA, les instituts et écoles spécialisées sont encore en activité or; les connaissances s'usent rapidement et rares sont ceux qui ont bénéficié de stages, de recyclage ou de perfectionnement.

- Nos établissements de formation ne sont pas outillés pour la formation permanente (absence d'une formation de formateurs des adultes, absence de supports pédagogiques adaptés, absence de structures de perfectionnement appropriées).

De ce fait, le fonctionnaire en activité ressent une sorte de frustration dans la mesure où l'on exige de lui un service de qualité, une efficacité de son action compte tenu des mutations que connaît la société algérienne alors qu'on investit très peu dans l'adaptation de ses capacités professionnelles.

Que peut-on faire pour que les dépenses de formation correspondent aux besoins réels de notre administration ? Il semble a priori, nécessaire de :

- faire un inventaire des structures et des moyens de formation dont disposent nos administrations hors des universités;

- d'identifier les établissements qui peuvent, sans inconvénient, être reconvertis en centres de perfectionnement;

- d'évaluer les besoins en formation de formateurs car la formation continue repose sur des comportements et des méthodes pédagogiques particulières;

- d'évaluer au niveau de chacune des administrations, les besoins en formation soit à travers des écarts de performances soit à travers l'inadéquation profil/emploi;

- d'élaborer des cahiers de charges de la formation qui tiennent compte des besoins et des attentes professionnelles des fonctionnaires et de leurs hiérarchies;

- de définir des schémas directeurs pluriannuels de formation.

Il demeure entendu que la formation permanente n'est pas exclusivement une formation résidentielle dans les instituts ou des écoles. On conçoit que la formation permanente soit menée sous forme de *formation-action*; c'est-à-dire une formation sur le lieu de travail. La formation - action est particulièrement adaptée pour l'adaptation à un nouveau poste de travail ou pour mener une action de modernisation.

Il convient donc de considérer la formation comme un investissement lourd ⁵⁶, qui doit répondre à un besoin réel, soutenu par un objectif (acquisition de savoir, de

⁵⁶ Il faut se rendre à l'évidence que la formation coûte cher : quelques chiffres :

- 1500 dinars /agent et par journée; auxquels il faut ajouter les frais de transport et les rémunérations.

- 85.000 dinars/agent formé en post-graduation spécialisée.

- 12.000 dinars pour la préparation d'un agent à un examen professionnel par correspondance.

savoir-faire ou de savoir-être) et dont on doit évaluer l'impact sur l'organisation concernée ou le service.

Dans ce cadre et sous ces contraintes, on peut raisonnablement fixer un cadre réglementaire - ou même légal pourquoi pas - pour déterminer les obligations des administrations et celles des fonctionnaires.

De plus, on peut recommander que le cadre juridique fixe une obligation d'investir, en formation permanente, une quote-part de la masse salariale.

Pour les collectivités locales dont les ressources seraient insuffisantes (certaines communes notamment), on peut réfléchir à des mécanismes de solidarité intercommunale à travers les fonds communs des collectivités locales. Mais cette question appelle une réflexion plus approfondie sur le statut général de la fonction publique et plus particulièrement sur celui des personnels des collectivités locales.

c - L'adaptation de fonction publique locale

La décentralisation implique-t-elle une adaptation du statut des fonctionnaires ? Doit-on mettre en relation la notion de décentralisation et celle de système de fonction publique ? En d'autres termes, existe-t-il un système de fonction publique qui correspondrait le mieux aux exigences de la décentralisation ? La réponse à cette question est plus difficile qu'il ne paraît de prime abord parce que la notion de décentralisation ne revêt pas nécessairement le même contenu pour tout le monde et, même si l'on considère qu'elle renvoie au principe d'une "libre administration des collectivités locales", les conditions d'exercice de cette liberté varient d'un Etat à l'autre. Selon que l'on se trouve dans un système institutionnel qui accorde au pouvoir central la prééminence sur les pouvoirs locaux et sur les espaces intermédiaires ou dans un système de répartition claire des prérogatives pour assurer une réelle participation des citoyens à la gestion des affaires publiques, la décentralisation donnera lieu soit à des institutions fragiles, pauvres en moyens et fortement dépendantes du centre soit à des institutions locales dont les prérogatives sont effectivement exercées par des représentants élus au niveau local et dont les moyens sont définis par la loi. Il semble bien aujourd'hui que nous ne parlons plus des mêmes choses lorsque nous parlons de décentralisation. Ce qui complique parfois la relation que nous avons coutume de faire entre cette notion et celle de contrôle de tutelle, de pouvoir de substitution, d'autonomie et d'affaires locales ⁵⁷. La règle de la subsidiarité du pouvoir central semble prédominer en Europe.

⁵⁷ S.S. MUSHI. Strengthening local government in Africa : organisational and structural aspects, in seminar on décentralisation in african countries, Banjul, juil. 1992.

De plus, la question de la juste répartition des moyens qui doit théoriquement accompagner le transfert des responsabilités est souvent à l'origine des malentendus qui entourent les relations Etat/collectivités locales. Dans ce contexte, le statut des fonctionnaires qui relèvent de ces collectivités, ou encore le pouvoir de recrutement, la gestion des carrières, le mode de rémunération et la formation peut être un indicateur du degré d'autonomie dont elles jouissent. Cependant, la difficulté apparaît dès lors qu'on tente de lier la décentralisation à un système déterminé de fonction publique. En effet, que signifierait un système de fonction publique locale autonome lorsque les collectivités sont totalement dépourvues de moyens.

Selon une classification désormais classique, on distingue trois systèmes de fonction publique qui rendent compte de la situation juridique des fonctionnaires à l'égard de la collectivité locale qui les emploie ⁵⁸.

Le régime de fonction publique autonome est celui dans lequel chaque collectivité gère son personnel de façon particulière dans le cadre général de la fonction publique territoriale. Ce système se caractérise essentiellement par le droit reconnu à chaque collectivité de gérer ses recrutements, de nommer le personnel et de gérer les carrières. Les fonctionnaires locaux ne peuvent être mutés d'une collectivité à l'autre sur décision d'un organisme central, ni être versés dans la fonction publique de l'Etat.

Le système unifié des personnels des collectivités locales est un système dans lequel l'ensemble des fonctionnaires ou une partie d'entre eux seulement constituent un corps unique pour tout le pays, mais néanmoins distinct du corps des fonctionnaires de l'Etat. Certaines collectivités peuvent conserver leurs prérogatives dans la mesure où il s'agit d'une organisation fondée sur le volontarisme. L'intérêt de ce régime est qu'il favorise une vision globale de la gestion des ressources humaines et qu'il permet une plus grande souplesse et une meilleure gestion de la mobilité en relation avec la carrière. Les inconvénients sont liés au manque de maîtrise des collectivités sur leur personnel, à l'inadéquation entre les besoins exprimés et leur satisfaction par l'organe chargé de la gestion des ressources humaines et aux risques de pressions que le pouvoir central serait amené à exercer sur cet organe.

Le système intégré est celui du régime commun aux agents des collectivités locales et aux fonctionnaires de l'Etat. L'ensemble des fonctionnaires sont encadrés au plan réglementaire par un organisme unique, ils sont soumis à un statut unique quelle que soit leur administration de rattachement. La gestion opérationnelle peut, selon le cas, être du ressort de l'organe central ou de la compétence de l'administration de rattachement. Les avantages liés à ce système sont nombreux; il permet notamment

⁵⁸ Ouvrage collectif. Les régimes des personnels des collectivités locales, Nations-Unies, New York, 1967.

d'offrir aux fonctionnaires les mêmes conditions de rémunération et de promotion, d'assurer une certaine mobilité tant au plan géographique que fonctionnelle et offrir ainsi une plus large perspective de carrière. Mais, s'agissant d'un système qui repose sur l'idée de prééminence de l'Etat central sur les institutions locales, il engendre des pouvoirs exorbitants au profit du centre qui a le choix des personnels, de leur affectation et de leur promotion. D'un autre côté, les risques de conflits entre les élus locaux et les fonctionnaires réduisent l'efficacité d'un tel système et confinent les élus locaux dans un rôle passif en matière de gestion des ressources humaines.

Les avantages du système unifié

L'un des principes essentiels de la décentralisation comme mode moderne de gestion des affaires publiques est l'existence d'un cadre juridique qui délimite les prérogatives des autorités locales d'une part, et les modes d'intervention du pouvoir central d'autre part. S'agissant des moyens humains, il semble que le système de fonction publique intégré, pour les multiples inconvénients qui lui sont inhérents, ne puisse pas répondre aux impératifs de la décentralisation. En revanche, si un système unifié de fonction publique peut mieux prendre en charge les préoccupations des collectivités, il doit être tempéré par une loi organique qui définirait les règles minimum applicables à l'ensemble des fonctionnaires y compris les agents de l'Etat.

Si le système de fonction publique de carrière, qui n'est pas à remettre fondamentalement ⁵⁹ en cause aujourd'hui, suggère une certaine uniformité dans la conception des relations entre le fonctionnaire et son administration, la décentralisation quant à elle, suppose une organisation respectueuse des prérogatives des différents acteurs. La notion de collectivité locale décentralisée s'applique, dans notre système institutionnel tel que défini par la constitution, tant à la commune qu'à la wilaya et on ne peut concevoir un statut de la fonction publique s'appliquant à l'une et pas à l'autre. Un statut unifié de la fonction publique locale nous paraît donc s'imposer, ceci ne signifiant pas, bien au contraire, dans un souci de développement de carrière, qu'il faut supprimer les passerelles indispensables entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique locale. Par ailleurs, un organe chargé de l'animation de l'ensemble du système paraît nécessaire en vue de définir une politique de développement des ressources humaines.

L'unification du statut des agents des collectivités locales

En l'absence d'un statut général de la fonction publique (le statut de 1966 partiellement abrogé par le statut général du travailleur est tombé en désuétude), le décret de

⁵⁹ Un système de fonction publique d'emploi peut valablement coexister avec un système de carrière pour faire face à certaines activités n'exigeant pas des emplois permanents.

1985 actuellement en vigueur constitue un cadre organique pouvant servir de référence pour l'élaboration d'un statut particulier applicable à l'ensemble des agents des collectivités locales.

L'idée d'un statut particulier nous paraît correspondre parfaitement au besoin d'étendre certaines règles de la fonction publique d'Etat aux fonctionnaires locaux et au souci de tenir compte des spécificités locales.

On peut entendre par règles communes toutes les règles relatives au déroulement de carrière (modalités de recrutement, d'avancement et de promotion), à la formation et au perfectionnement, au régime disciplinaire et aux garanties.

En revanche, l'évaluation des emplois, leur classification et le mode de rémunération doivent être spécifiques aux collectivités locales et suffisamment motivants pour que celles-ci puissent conserver leurs ressources humaines et attirer de nouvelles compétences.

Pour éviter l'isolement actuel des cadres communaux, il serait nécessaire de prévoir un système de gestion de la mobilité à trois niveaux :

- au niveau communal, tous les fonctionnaires quelle que soit leur administration d'origine devraient pouvoir postuler à un emploi communal sans qu'il puisse y avoir de rupture dans leurs parcours professionnels;

- au niveau de la wilaya tous les emplois de la collectivité pourraient être ouverts tant aux fonctionnaires communaux qu'aux fonctionnaires de l'Etat;

- au niveau de l'administration centrale, les emplois pourraient être accessibles à tous les agents publics locaux.

La mise en place de toutes ces passerelles permettra le décroisement de l'administration et des différents corps de la fonction publique et favorisera une ouverture des carrières. Ce système commande un véritable processus de gestion des carrières fondé sur des règles de progression, une évaluation des profils des compétences des postes de travail et une évaluation des acquis professionnels en cours de carrière.

Enfin, la formation en tant qu'instrument essentiel devrait être organisée au niveau local, sous l'autorité des responsables locaux. Les centres de perfectionnement des personnels des collectivités locales devraient être plus décentralisés de façon à répondre exclusivement à la satisfaction de leurs besoins. Les collectivités seraient représentées de façon majoritaire dans le conseil d'administration des centres.

Un organe de régulation commun aux collectivités locales

Pour garantir aux fonctionnaires locaux des parcours de carrière identiques, il faut unifier leur statut ; pour s'assurer de l'efficacité du système, il faut confier certaines prérogatives à un organe qui aurait essentiellement pour mission d'animer et de coordonner les activités liées à la carrière.

Pour éviter de transposer l'organisation de la fonction publique de l'Etat à la fonction publique locale, il serait judicieux de confier cette mission à une commission placée auprès du ministre chargé des collectivités locales. Composée majoritairement de représentants des collectivités locales, la commission pourrait également comprendre un représentant du ministère chargé des collectivités locales et de l'autorité chargée de la fonction publique.

Cette commission aurait pour attribution, le recrutement, la gestion des carrières et le régime disciplinaire dans le cadre du statut général de la fonction publique. Il est évident que dans certains cas la commission pourra déléguer une partie de ses prérogatives aux collectivités notamment en ce qui concerne le recrutement et la gestion des personnels subalternes. Elle pourrait également coordonner toutes les activités de formation et de perfectionnement ainsi que l'organisation des examens et concours professionnels.

Il est évident que l'exercice de pouvoirs par la commission risque de générer des conflits avec les autorités locales qui y verraient une atteinte à leurs propres pouvoirs. Cette situation pourrait être préjudiciable si le nouveau cadre juridique n'introduisait pas des mécanismes obligatoires de consultation entre la commission et les collectivités locales et particulièrement en ce qui concerne l'affectation du personnel et les mutations dans le cadre de la mobilité.

Enfin, pour être efficace, la commission doit jouir d'une indépendance à l'égard du pouvoir central. Pour cela, le rôle du ministre chargé des collectivités locales devra être défini avec précision et les membres de la commission devront jouir des garanties nécessaires pour les mettre à l'abri des pressions. Il paraît également indispensable de doter la commission d'un secrétariat permanent relevant de l'autorité de son président.

Raison d'être de l'administration, l'amélioration de la qualité du service public passe inévitablement par le degré de qualification des fonctionnaires. En d'autres termes, pour atteindre cet objectif essentiel; la fourniture aux usagers de prestations de qualité, au moindre coût et dans les délais acceptables, il faut que les hommes qui y participent aient les compétences requises, les capacités d'améliorer leurs performances et les aptitudes pour faire évoluer leur métier. Pour cela, les organisations publiques sont appelées à rechercher et à mettre en oeuvre les outils de gestion les plus

appropriés et les plus aptes à répondre aux attentes des fonctionnaires et à leurs aspirations professionnelles. Dans le processus de modernisation du service public qui commande une rencontre entre les objectifs de l'organisation et les aspirations des hommes, la fonction personnel, quelle que soit l'administration considérée est interpellée à plus d'un titre. Elle est ou sera appelée d'une part à faire un effort pour innover et introduire une logique de gestion ⁶⁰ et d'autre part, à promouvoir un cadre de dialogue et de concertation avec l'ensemble des acteurs de la modernisation.

BIBLIOGRAPHIE

- CAUDEN, J. Gestion des ressources humaines. Berger-Levrault, collection Gestion publique, 1988.

- Commission "Efficacité de l'Etat". Le pari de la responsabilité. Payot, 1989.

- DELIGNY, J.L. Le fonctionnaire du futur : méthodes et mobilisation. Eyrolles, 1990.

- GALY, Ph. Gérer l'Etat. Berger-Levrault, 1977.

- MAS, F. Gestion privée pour services publics. Manager l'administration. Inter édition, 1990.

- MOKADEM, S. Réalités et exigences du développement de l'administration. Revue IDARA, n°3 1993, pp. 5-18 (en langue arabe).

- LION, R. L'Etat Passion. Plon, 1992.

- RAHMANI, A. - La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique : démarche et mise en oeuvre. Revue Marocaine d'administration et de développement, n° 4-5 1993, pp. 73-95.

- L'évaluation du personnel : de la notation à l'évaluation du potentiel. Revue IDARA, n° 3 1993, pp. 5-49.

- Valorisation des ressources humaines dans l'administration publique, journées d'études sur la fonction publique, 8 et 9 novembre 1994, recueil pp. 57-72.

- Quelle politique de formation pour la fonction publique ? Revue IDARA, n° 5 1995.

- Le régime intégré de fonction publique à l'épreuve de la décentralisation. Revue marocaine d'administration locale et de développement, n° 18 janvier 1997, pp. 104-116.

- VALLEMONT, S. Moderniser l'administration. Gestion stratégique et valorisation des ressources humaines. Nathan, 1991.

⁶⁰ P. COURONNE. Contraintes administratives et logiques de gestion, logique de fonctionnement, gestion prévisionnelle des ressources humaines. RFAP n° 49, 1989 p. 43.