

# QUAND LA CHINE FAIT ÉVOLUER SON SYSTÈME DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Les responsables du système de formation des fonctionnaires chinois ont entrepris une réforme profonde, au diapason du credo « un pays, deux systèmes », au carrefour de l'idéologie communiste et de l'économie de marché. Cao Gang et Wu Qionghua reviennent pour nous sur l'organisation de l'une des plus grandes fonctions publiques du monde et sur les moyens de la faire encore évoluer.

||| CAO GANG ET WU QIONGHUA



**Cao Gang est professeur en économie et vice-directeur** de l'Institut d'administration de la province du Shanxi.

**Wu Qionghua est maître de conférences** au sein du département d'administration publique à l'Institut d'administration de la province du Shanxi.

Le constat qui prévaut aujourd'hui en Chine est que le système de formation des fonctionnaires arrive progressivement à maturité<sup>1</sup>. En effet, des changements profonds s'opèrent dans la gestion du personnel au sein du Parti et du gouvernement, et un véritable système de fonction publique se met en place. Globalement, l'actuelle formation des fonctionnaires satisfait aux besoins de l'institutionnalisation de la fonction publique, notamment en ce qui concerne le nécessaire accroissement des compétences des agents au service du gouvernement. Il n'en demeure pas moins que des réformes sont encore indispensables pour faire face à de sérieux défis.

## LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES CHINOIS : UNE « SUPERSTRUCTURE » UNITAIRE AU SERVICE DES INSTANCES DIRIGEANTES ET DE L'ÉVOLUTION DES AGENTS PUBLICS

La formation des fonctionnaires chinois a toujours soutenu les concepts, orientations et politiques qu'exigent le Parti communiste chinois

1 | Pour une présentation synthétique de ce système, le lecteur se reportera à l'encadré « Une étude sur la formation des fonctionnaires en Chine », présenté plus haut dans ce volume.

(PCC) et le gouvernement de la République populaire de Chine pour exercer leur mission. C'est ainsi que les principaux contenus de formation mettent en pratique la pensée directrice du Parti, les conceptions du gouvernement, les exigences envers les fonctionnaires et la politique générale de gestion sociale, tout en y incluant des connaissances culturelles, scientifiques et techniques, générales ou spécialisées. En fonction des tâches incombant aux gouvernements qui se sont succédé, ces contenus ont été ajustés. Autrement dit, on observe une imbrication étroite entre formation, Parti et gouvernement afin de créer une unité interne au service des effets escomptés. Néanmoins, et abstraction faite des différentes idéologies ayant prévalu au sommet de l'État, un niveau non négligeable a d'ores et déjà été atteint sous le seul angle de l'adéquation entre objectifs de formation et formation effective des fonctionnaires.

Formation des fonctionnaires chinois, direction du Parti et gouvernement ne faisant qu'un, les structures de formation des fonctionnaires sont considérées comme des composantes des différents organes du Parti. Des établissements de formation spécialisée pour les fonctionnaires ont ainsi été créés sous la forme d'Écoles du Parti, d'Instituts d'administration et d'Instituts de cadres. Par ailleurs, une structure ayant ses propres formateurs agit en lien avec les diverses unités de formation au sein des établissements d'enseignement supérieur général et de certains centres de formation sectorielle. Ainsi, ce sont ces structures de formation des fonctionnaires qui, jusqu'à un certain point du moins, prennent en charge l'organisation et la gestion de ces formations, en plus de la planification des principales missions de formation, de sorte que les congés de formation planifiés font partie désormais des obligations de service des fonctionnaires.

Sur le plan de l'organisation concrète des formations, c'est en général à l'organisme de formation de proposer des contenus et des méthodes et de déterminer les publics visés, en s'appuyant sur la pensée directrice du Parti et du gouvernement, en lien avec les priorités de travail et les problématiques du moment. Ces organismes de formation envoient ensuite une demande d'accord aux instances du Parti ou du gouvernement en charge directement de la gestion des fonctionnaires (départements de l'organisation du PCC, services du personnel au gouvernement...), ou s'adressent aux responsables de leur niveau hiérarchique pour autorisation, avant de pouvoir agir. Ainsi les établissements de formation bénéficient-ils d'un certain droit de participation et de décision, tout en voyant leurs plans de formation avalisés sous forme de décisions et de directives émanant des organes du Parti, ce qui permet de rendre obligatoires et effectives des formations adaptées.

La planification des instances du Parti et du gouvernement sur laquelle s'appuie le système de formation des fonctionnaires favorise la coordination à toutes les étapes de la formation, mais aussi la prise en compte de tous les intérêts et les échanges entre organismes concernés. Ainsi peut-on dire qu'à toutes les étapes de la formation – sélection des personnes à former, choix des contenus, recrutement des professeurs, coordination avec les lieux de stage, etc. – tout se fait à l'intérieur d'une seule « suprastructure », d'un seul « grand système », où chacun remplit sa tâche au mieux et en collaboration. Grâce à une telle coordination, rares sont les problèmes qui surgissent et, en cas de conflit, les choses se règlent aisément.

### **L'INFLUENCE DES MODÈLES INSPIRÉS DE L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ DANS L'INNOVATION APPORTÉE AU SYSTÈME DE FORMATION**

Au fur et à mesure que les réformes économiques et politiques se sont développées en Chine, un certain dynamisme a peu à peu été insufflé dans le domaine de la formation des fonctionnaires chinois. Ainsi, les contenus de formation, tout en maintenant une éducation traditionnelle aux concepts politiques, ont donné une place accrue aux aspects professionnels et aux connaissances nécessaires au développement vers une économie de marché, en particulier certaines compétences opérationnelles. Pour ce qui est du choix des organismes de formation, il a été mis fin au monopole des centres de formation spécialisée, si bien que les établissements d'enseignement supérieur sont désormais habilités à dispenser de telles formations. Des centres privés ont même vu le jour.

Le mécanisme de promotion de la formation a, quant à lui, tiré un trait sur le seul recours aux congés de formation. Désormais, certains fonctionnaires peuvent suivre des cours de leur propre initiative pour enrichir leur cursus. Les méthodes s'inspirent aussi de pédagogies interactives importées ; parfois même, des structures étrangères ou des enseignants étrangers sont sollicités, quand les stagiaires ne sont pas eux-mêmes envoyés à l'étranger pour y être formés. Toutes ces nouveautés ont apporté à la formation un dynamisme indéniable.

### **MALGRÉ LES RÉFORMES, DES LACUNES PERSISTENT**

La formation des fonctionnaires chinois comporte cependant encore des lacunes. La première tient en particulier à un déséquilibre entre l'offre et la demande. Dans les congés de formation par profession ou par grade, on observe en effet souvent des décalages entre les contenus

des formations et les attentes des agents, si bien que certains se montrent moins motivés pour demander une formation ou ont le sentiment d'un profit moindre lorsqu'ils en ont suivi une. On assiste peut-être là à un conflit entre normalisation et créativité : les formations offertes par les organismes de formation spécialisée devant se conformer à des normes unifiées dont il est parfois difficile de s'écarter, elles peuvent parfois apparaître comme désuètes ou peu innovantes. Une deuxième lacune a trait au décalage entre formations courtes et cursus diplômants. Les organismes de formation spécialisée et les établissements d'enseignement supérieur appartenant à deux systèmes distincts, cet état de fait limite l'accès à des cours diplômants, entrave la mise à niveau régulière des enseignants et la normalisation d'une plus grande spécialisation, sans parler du gaspillage des ressources documentaires pédagogiques. La troisième lacune relève du rapport coûts-bénéfices des formations. Chaque échelon territorial a son organisme de formation spécialisée, avec sa propre équipe de formateurs et d'employés, ce qui peut induire des redondances dans les formations de différents niveaux et donc des coûts certains. Enfin, formation reçue et utilisation pratique entrent aussi souvent en conflit. Certaines formations ont en effet pour objectif une montée d'échelon quand d'autres – majoritaires – visent à davantage de connaissances ou de compétences. Or nombre de fonctionnaires privilégient les premières aux dépens des secondes : la formation étant avant tout considérée comme un moyen de « monter en grade », beaucoup de personnes négligent les formations n'entraînant pas de promotion ou ressortent amères quand elles n'obtiennent pas la promotion attendue. C'est à partir de cette série de constats que nous avons élaboré les pistes suivantes afin de poursuivre la réforme de la formation des fonctionnaires chinois.

### **INTRODUIRE DAVANTAGE DE CONCURRENCE POUR INSUFFLER DU DYNAMISME**

Une première piste consisterait à renforcer la concurrence entre centres de formation spécialisée en dehors de certains programmes importants pris en charge directement par le Parti et le gouvernement. En s'inspirant des appels d'offres qu'on expérimente dans d'autres domaines, il serait souhaitable d'en finir avec le découpage administratif des formations et de recourir aux appels d'offres publics, avec des financements à la formation. Les organismes d'État de formation pourraient mettre en place un réservoir de professeurs d'excellence, recruter en Chine ou ailleurs des talents reconnus, en poussant chaque région à faire ses propres choix. Il s'agirait ainsi de permettre aux cen-

tres de formation et aux formateurs de réussir à s'adapter aux besoins de formation pour améliorer les méthodes, créer de nouveaux savoirs en formation, accroître la qualité et l'efficacité.

### **RÉSOUTRE LA TENSION ENTRE FORMATION ET PROMOTION SOCIALE**

Dans la pratique, le double objectif des formations a eu un effet pervers sur la motivation, comme si la seule raison d'étudier était devenue la promotion. Pour corriger cette tendance, il importe de ne plus lier automatiquement la promotion sociale à telle formation en particulier, mais plutôt à la mise en œuvre d'une formation envisagée dans son ensemble. Sauf cas particuliers, il ne devrait plus y avoir de formations à « promotion garantie », mais des normes strictes faisant partie des obligations de service et sans promotion que les fonctionnaires devraient respecter en suivant ces formations homologuées, en réussissant les évaluations et en atteignant un certain niveau de connaissance.

On pourrait aussi expérimenter un système de notation qui fixerait des conditions obligatoires de qualification, de connaissances spécialisées et de notes, obligeant chacun, dans un certain temps de service, à obtenir un certain nombre de notes, puis à enrichir son CV et à suivre une formation spéciale pour atteindre les normes de notation. Seuls les fonctionnaires ayant rempli toutes les conditions de l'ensemble d'une formation pourraient alors monter en grade le moment venu. Ainsi la formation deviendrait-elle un véritable moyen d'améliorer les qualités professionnelles, liant étroitement le suivi de cours et l'amélioration des compétences aux objectifs utilitaristes des fonctionnaires, qui prendraient l'habitude de demander d'eux-mêmes et en toute connaissance de cause des formations.

### **RÉORGANISER LES ÉQUIPES DE FORMATION**

La priorité consisterait à réduire le champ des formations spécialisées et à diminuer les effectifs des Écoles du Parti ou des Instituts d'administration établis par les comités de Parti ou les autorités locales à l'échelon des districts ou en deçà. Il s'agirait ensuite d'harmoniser les relations entre Écoles du Parti et Instituts d'administration : les liens complexes qui les unissent tiennent au fait que les personnes travaillant pour le Parti ou le gouvernement sont toutes fonctionnaires. Ainsi, exception faite des Instituts d'administration fondés au niveau de l'État, ceux des provinces devraient fusionner avec les Écoles du Parti, réalisant dans chaque province une structure unique bicéphale.

Une troisième priorité consisterait à faire en sorte que l'École centrale du Parti et l'ENAC (l'École nationale d'administration de Chine) puissent faire de certaines écoles de provinces prioritaires leurs annexes, renforçant ainsi les liens avec celles-ci et étendant la formation à ces niveaux inférieurs. Une quatrième priorité imposerait de dissoudre prioritairement les fonctions et les domaines de formation des Instituts de cadres (actuellement au nombre de trois) afin de leur faire assumer peu à peu des formations déterminées et spécifiques, distinctes des formations spécialisées assurées par les Écoles du Parti ou les Instituts d'administration. Cinquièmement, il faudrait encourager les établissements d'enseignement supérieur à mettre en place des formations de fonctionnaires en lien avec leurs spécialités, tout en développant au niveau local les centres privés de formation, pour les formations généralistes des fonctionnaires de base. Enfin, il conviendrait d'autoriser les Écoles du Parti et les Instituts d'administration aux niveaux national et de province à créer des formations diplômantes de haut niveau, pour quelques chercheurs et généralistes. Avec de telles réformes, les ressources pédagogiques seraient plus rentables, les coûts moins élevés, et le dynamisme interne des centres de formation davantage garanti.

### **METTRE EN PLACE UN SYSTÈME NORMALISÉ D'ÉVALUATION PÉDAGOGIQUE ET SCOLAIRE**

Actuellement, l'évaluation des fonctionnaires formés s'avère quelque peu laxiste, ce qui entraîne un manque d'incitation, aussi bien de la part des formateurs que de celle de leurs publics. Il convient de poser, à l'échelle du pays, des exigences de formation, des procédures d'évaluation avec estimations périodiques et inspections annuelles notées. Un tel système obligerait les organismes de formation à davantage de pragmatisme pour fixer les moyens concrets d'évaluation de l'efficacité pédagogique du point de vue des formateurs et de celui des stagiaires. Ces moyens deviendraient une base importante de promotion des uns et des autres, qui pourraient aussi se voir primés ou sanctionnés, redonnant ainsi envie aux formateurs d'enseigner, et aux stagiaires d'apprendre.

TRADUIT DU CHINOIS PAR **CAROLE COHEN**  
ET ADAPTÉ PAR **BORIS MARTIN** ET **CHEN LICHUAN**.