

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



5275a



Dist.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/153
20 novembre 1967

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Cycle d'information sur les méthodes
et les formules de formation en cours d'emploi
Bangui, 21 au 30 novembre 1967

LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT
EN COURS D'EMPLOI DES PERSONNELS ADMINISTRATIFS
EN AFRIQUE

LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT EN COURS D'EMPLOI
DES PERSONNELS ADMINISTRATIFS EN AFRIQUE*

I. INTRODUCTION

1. Au premier plan des mesures à promouvoir pour améliorer le fonctionnement et le rendement des services publics des jeunes Etats africains et pour parachever l'africanisation des cadres, figure la formation professionnelle des personnels de l'Administration publique.

Cette formation peut être organisée :

- soit préalablement à l'entrée en service,
- soit en cours d'emploi.

A. LA FORMATION PREALABLE

2. La formation préalable à l'entrée en service peut prendre place:

- soit en début de carrière, à la suite d'un recrutement direct,
- soit en cours de carrière, avant l'accès à une catégorie supérieure d'emplois, à la suite d'un recrutement interne.

3. Cette formation est la plus classique et la plus répandue dans les pays francophones où la mission de former les cadres est confiée à des établissements spécialisés, en général aux Ecoles nationales d'administration.

4. La formation donnée dans les établissements de ce type se caractérise par les éléments suivants :

- a) recrutement sélectif (en général par concours, quelquefois sur titres ...) ouvert à la fois à des candidats non encore

* Note d'introduction préparée par M. Guy DEVERNOIS, Directeur de Projet du PNUD, Directeur de l'Ecole nationale d'Administration de la République du Niger.

fonctionnaires, titulaires de certains titres scolaires ou universitaires (recrutement direct, parfois appelé recrutement "étudiants") ou à des candidats déjà fonctionnaires ayant accompli dans une catégorie donnée d'emplois, une durée minimale de services (garantie d'une certaine expérience) et désirant accéder à la catégorie supérieure d'emplois (recrutement professionnel, parfois appelé "interne");

b) organisation de la formation en cycles d'études (et de stages pratiques) fonctionnant à temps plein et comportant en général :

- d'une part des enseignements professionnels techniques et/ou pratiques correspondant à l'acquisition de connaissances directement utilisables (réglementations administratives, droits spécialisés...) dans les emplois auxquels il est préparé,
- d'autre part des enseignements généraux et/ou techniques correspondant à un élargissement de la culture générale de base ou à l'acquisition de connaissances d'intérêt professionnel indirect (économie, sociologie, langues...)

c) nomination des élèves à l'issue de la période de formation et après contrôle de l'acquisition des connaissances sanctionné par la délivrance d'un diplôme, dans certains corps de la fonction publique dont l'accès est précisément réservé (au moins dans une proportion majoritaire) aux éléments ayant suivi lesdits cycles de formation et obtenu les diplômes afférents.

B. LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI

5. La "formation (dite) en cours d'emploi" beaucoup moins classique, et en tout cas plus récente en ce qui concerne les pays francophones, revêt des aspects variés :

- selon les objectifs poursuivis : perfectionnement, recyclage, spécialisation, initiation ...
- selon les méthodes employées : stages accélérés, séminaires, journées d'études...

- selon les conséquences et sanctions : délivrance (ou non) d'un "certificat de stage" ouvrant (ou non) droit à un avantage de carrière ...

C. LES CYCLES SPECIAUX

6. L'une des tendances les plus récentes consiste à regrouper sous le vocable de "cycles spéciaux de formation et de perfectionnement" l'ensemble des cycles ne présentant pas les traits caractéristiques, ci-dessus dégagés, des cycles de formation préalable à l'entrée en service, du type de ceux organisés dans les Ecoles nationales d'administration (recrutement sélectif, organisation à plein temps, nomination des diplômés dans un corps déterminé).

7. Les cycles spéciaux peuvent être classés selon plusieurs critères :

a) classement selon les objectifs poursuivis :

- cycles de préparation à certains recrutements,
- cycles d'initiation à certaines techniques,
- cycles de formation accélérée,
- cycles de spécialisation,
- cycles d'imprégnation (à l'intention des personnels formés à l'extérieur),
- cycles de perfectionnement (proprement dit) ou de réimprégnation ("recyclage"),
- cycles d'information ou de "sensibilisation"
- cycles liés à la mise en oeuvre de réformes ...

b) classement selon la durée et la périodicité :

- cycles intensifs de courte durée,
- cycles échelonnés dans le temps,
- cycles à temps partiel (quelques journées ou demi-journées chaque semaine pendant plusieurs semaines ou plusieurs mois),
- cycles organisés par cours du soir,
- cycles organisés par correspondance ou par émissions radio.

c) classement selon les méthodes employées :

- formation de type classique (série d'enseignements sanctionnés par un examen final)
- formation du type "séminaire" ou "journées d'études",
- téléformation (par correspondance et/ou par radio ...)

d) selon le mode de recrutement ou de désignation des stagiaires :

- volontariat
- désignation par l'autorité supérieure ("au choix"),
- sélection selon certains critères :
 - . ex officio, c'est-à-dire par nature de fonctions (par exemple tous les sous-préfets, tous les administrateurs de crédits ...),
 - . par catégorie d'emplois (par exemple tous les membres de tel corps susceptibles d'être promus au grade supérieur)
- sélection selon certaines modalités :
 - . sur examen (ou concours) professionnel,
 - . sur dossier,
 - . sur titre,
 - . sur "liste d'aptitude".

e) selon la sanction de fin de cycle :

- examen final et certificat ad hoc,
- simple attestation de participation,
- titre ouvrant ou non droit à un avantage de carrière (promotion, avancement, bonification d'ancienneté ...).
- titre donnant accès à certains emplois (certificat d'aptitude à l'exercice des fonctions de ...),
- document versé au dossier du stagiaire pour être pris en considération comme un élément de notation ...

Bien entendu les critères de classement ci-dessus définis ne sont pas limitatifs et peuvent se combiner entre eux avec beaucoup de souplesse selon les besoins et les priorités définis.

II. ORGANISATION DES CYCLES SPECIAUX

8. Dans les pays développés l'organisation de cycles spéciaux répond au souci :

- de tenir les personnels en activité constamment informés de l'évolution des connaissances et des méthodes et prend en général la forme du "recyclage" ou de la "formation permanente";
- d'organiser la "promotion sociale";
- de faciliter les reconversions liées à l'évolution des structures et des techniques.

9. Dans les pays en voie de développement, notamment en Afrique, l'organisation de cycles spéciaux répond souvent à des besoins encore plus urgents, en particulier à la nécessité de donner aux titulaires de certaines fonctions ou emplois un complément de connaissances directement utilisables pour pallier certaines lacunes.

De telles lacunes n'existeraient pas ou seraient moins nombreuses si les cadres en place avaient pu bénéficier à la fois d'une formation adaptée et de l'expérience reçue aux contacts des "anciens". L'accession à l'indépendance a, sur le plan administratif, créé de très délicats problèmes :

- d'une part, des responsabilités nouvelles sont nées découlant précisément de l'exercice des compétences de la pleine souveraineté;
- d'autre part, les cadres "expatriés" ont cessé (sans que soient dans tous les cas ménagées les transitions nécessaires) de prendre part de façon prépondérante aux tâches de conception, de commandement et de contrôle.

10. Il a fallu faire face à un accroissement de responsabilités avec des ressources humaines réduites, parfois brutalement.

Compte tenu de cette situation, des mesures ont été prises : nomination de jeunes diplômés, souvent formés à l'extérieur, à des fonctions de haute responsabilité avant que les intéressés aient pu acquérir l'expérience requise; promotion à des emplois supérieurs de personnels insuffisamment formés à la base.

11. Destinés au "recyclage" systématique ou organisés en vue de combler certaines lacunes spécifiques les cycles spéciaux doivent :

- être conçus pour s'insérer dans la politique générale de formation et de perfectionnement des personnels, c'est-à-dire faire partie d'un programme (ou plan) cohérent de formation,
- être organisés selon certaines modalités techniques et pratiques déterminées (ci-après).

A. PROGRAMME OU PLAN DE FORMATION

12. Un programme ou plan cohérent de formation et de perfectionnement des personnels doit viser à la satisfaction des besoins présents et prévisibles, déterminés eux-mêmes en conclusion d'études et enquêtes préliminaires effectuées, tant au niveau des institutions et administrations centrales que des services extérieurs et des circonscriptions territoriales, en liaison avec tous les départements ministériels compétents : fonction publique, planification, "services employeurs", ...

Les conclusions de ces études et enquêtes préparatoires permettent dans la plupart des cas de distinguer d'une part des besoins de formation à long et moyen terme, d'autre part des besoins de formation et/ou de perfectionnement à court terme.

13. La satisfaction des besoins à long et moyen terme peut être assurée à longue échéance par l'organisation de cycles de formation préalable à l'entrée en service, généralement groupés et confiés à des institutions spécialisées de formation (E.N.A....)

14. La satisfaction des besoins à court terme revêt un caractère d'urgence et exige des solutions plus souples et des procédés plus rapides : l'organisation de cycles spéciaux est l'une des principales solutions possibles.

Les programmes de cycles spéciaux doivent avoir pour objectifs essentiels :

- de compenser les insuffisances résultant de l'entrée en fonctions à certains emplois de personnels :

- insuffisamment formés ou
- insuffisamment expérimentés,
- de compléter, en les adaptant aux conditions locales, les connaissances acquises par les personnels formés à l'extérieur ;
- de permettre la mise en oeuvre de réformes de structures ou de procédures.

15. Un tel programme doit donc être notamment composé de cycles :

- visant à donner au personnel occupant ou appelé à occuper certaines fonctions des éléments spécialisés de connaissances professionnelles et pratiques immédiatement utilisables,
- organisés sur une base "sectorielle" (secteur par secteur, c'est-à-dire par groupe de fonctions; par exemple personnels de commandement, administrateurs de crédits, ... dactylographes ...)

16. Le programme de formation peut tenir compte des possibilités offertes par les nombreux cycles, cours, stages, séminaires, ... organisés à l'extérieur par diverses institutions internationales, régionales ou étrangères de coopération ou d'assistance technique.

Dans ce cas, il convient :

- d'une part, de ne retenir que les cycles répondant aux besoins définis par le programme de formation;
- d'autre part, de veiller à ce que les éléments sélectionnés pour suivre de tels cycles soient du niveau requis pour en tirer profit.

B. ORGANISATION ET EXECUTION DES CYCLES SPECIAUX

1/ Institutions compétentes

17. La réalisation d'un programme de cycles spéciaux déterminé en conclusion d'études et enquêtes préparatoires conduites dans les conditions ci-dessus exposées doit être confiée à une ou plusieurs institutions déterminées.

Diverses solutions sont possibles consistant à donner compétence et responsabilité pour l'exécution d'un tel programme :

- soit à une institution spécialement créée à cet effet (Centre de perfectionnement, Institut de Promotion ...)
- soit à une institution déjà existante (E.N.A. ...)
- soit concurremment à plusieurs institutions.

Ces institutions peuvent être des services ou des établissements publics, relevant directement du Chef de l'Etat ou d'un Département Ministériel, faire partie, ou être rattachées à des institutions universitaires, recevoir de l'assistance technique extérieure, être organisées et fonctionner sur une base régionale (inter-Etats)...

18. Quel que soit son statut ou l'étendue de ses compétences, l'institution responsable sera chargée de mettre au point et d'exécuter un ou plusieurs cycles spéciaux, en conformité des directives reçues pour l'application du programme ou du plan de formation et de perfectionnement.

Chaque cycle spécial comporte :

- une phase préparatoire de mise au point,
- une phase d'exécution (éventuellement terminée ou suivie par certaines sanctions ou contrôles).

2/ Préparation d'un cycle spécial

19. La préparation d'un cycle spécial implique la détermination au cours d'une étude préliminaire :

- de la composition et du niveau du groupe des stagiaires,
- des éléments devant être inclus dans le programme d'étude.

Pour opérer cette détermination il doit être procédé :

- à un recueil des renseignements individuels concernant les stagiaires (niveau de culture générale, niveau de connaissances

professionnelles, durée de l'expérience...) permettant de déterminer le "profil" moyen du participant (ou parfois plusieurs profils si les participants ne constituent pas un groupe homogène);

- à une étude générale des structures d'organisation et des procédures de fonctionnement des services publics intéressés, comportant éventuellement un examen particulier des problèmes posés par les réformes en cours ou à mettre en application.

20. Ce recueil de renseignements (réalisable sur dossier ou par dépouillement de questionnaires) et cette étude générale peuvent être réalisés à un niveau élevé, par exemple au plan des administrations centrales. Ils doivent en général être complétés par une enquête "sur le terrain" permettant d'une part de compléter les renseignements individuels recueillis sur pièces, d'autre part de déterminer les principales déficiences dans le fonctionnement quotidien des services administratifs.

21 L'enquête sur le terrain peut être limitée par le procédé de l'échantillonnage : étude portant sur un groupe de stagiaires choisi pour sa représentativité (âge, niveau culturel, scolaire et/ou universitaire, durée des services, carrière...) et étude portant sur un groupe d'unités administratives choisies pour son caractère représentatif dans le secteur considéré (par exemple un échantillonnage concernant les circonscriptions devra comprendre des circonscriptions urbaines et rurales, à forte et à faible densité de population, situées dans des zones côtières et intérieures, sédentaires et nomades ...)

3/ Principes d'organisation

22. La mise au point d'un projet de cycle spécial devra tenir compte, outre des conclusions dégagées de l'étude préliminaire, de quelques principes fondamentaux d'organisation, variables suivant les situations, mais concernant en général les points ci-après :

- a) Les programmes et les méthodes devront être adaptés au niveau culturel et professionnel des stagiaires et viser :
- . soit à combler en priorité les insuffisances et déficiences constatées dans le fonctionnement des services,
 - . soit à "faire passer" tous éléments nécessaires à une réforme des structures et/ou à une spécialisation des personnels.
- b) Les activités d'un cycle ne devront pas (ou peu) perturber le bon fonctionnement des services utilisateurs des stagiaires.
- c) Dans le choix des moyens à mettre en oeuvre les aspects financiers et matériels devront être pris en considération (équilibre à trouver entre des charges budgétaires minimales et des facilités appropriées c'est-à-dire efficaces).

4/ Programmes

23. Les programmes d'un cycle devront inclure les éléments de connaissances professionnelles requis pour l'exercice des compétences correspondant aux fonctions ou emplois dévolus aux stagiaires.

Pour chaque matière inscrite au programme, devront être clairement précisés les éléments :

- d'enseignement théorique (initiation théorique, rappel des principes de base ...)
- d'enseignement spécialisé (analyse de la situation existante, étude du droit positif ...)
- d'enseignement pratique (méthodologie, travaux dirigés, étude de cas ...)

24. Le choix des éléments constitutifs d'une matière ne pourra être réalisé qu'après une recherche portant sur les textes en vigueur, le volume des activités et les lacunes les plus fréquemment constatées dans le fonctionnement des services concernés.

Les différentes matières choisies ne pourront être envisagées indépendamment les unes des autres. Les différentes parties composantes du programme devront être étroitement coordonnées.

Enfin si le volume des programmes exige un certain échelonnement dans le temps un ordre de priorité devra être établi.

5/ Méthodes

25. Les cycles spéciaux peuvent être conduits selon plusieurs méthodes :

- cours magistraux, travaux pratiques, séminaires, journées d'études ...
- contrôle des connaissances acquises par tests, exercices individuels ou collectifs, examens finals ...
- utilisation des moyens audio-visuels, visites dirigées, enseignement programmé ...

26. Dans le choix des méthodes d'instruction et des procédés éventuels de contrôle et de sanction des cycles, on devra se garder de procéder à des choix impraticables (en raison par exemple de l'insuffisance des moyens matériels ou de la non-préparation des instructeurs à utiliser certaines techniques de formation ...)

27. Parmi les méthodes reconnues comme particulièrement efficaces, figurent celles des "séminaires résidentiels" où tous les participants (instructeurs et stagiaires) sont hébergés en commun pour la durée d'un cycle intensif et où, de ce fait les travaux proprement dits peuvent être prolongés par des discussions et des contacts "informels".

6/ Stagiaires

28. La sélection des stagiaires peut se faire selon plusieurs procédés : volontariat, examen professionnel, liste d'aptitude, désignation ex officio ...

Le procédé de l'examen professionnel ou de la désignation sur titre pourra en général être retenu pour la sélection des participants à un cycle de spécialisation.

Le procédé de la désignation ex officio conviendra à des cycles visant à l'amélioration du fonctionnement d'un secteur administratif déterminé ou à la mise en oeuvre d'une réforme. Dans ce dernier cas la règle pourra être posée que la participation au cycle constitue un élément de l'activité professionnelle et revêt de ce fait un caractère obligatoire.

7/ Personnels instructeurs

29. La sélection des instructeurs est un problème extrêmement délicat. En général il devra être fait appel à côté d'une équipe composée d'éléments permanents de l'institution responsable à des personnels occasionnels occupant par ailleurs des emplois dans l'administration, l'enseignement ou la magistrature.

Ce dernier procédé aura :

- un avantage : il permettra de confier certains enseignements à des praticiens au contact de la réalité quotidienne;

- un inconvénient : les collaborateurs recrutés occasionnellement ne posséderont pas nécessairement les qualités pédagogiques requises.

8/ Calendrier

30. Les cycles s'adressant à des personnels en cours d'emploi ne doivent pas avoir pour effet de désorganiser les services d'origine de ces personnels. Ils devront donc être organisés de façon à éviter ou à limiter à un temps minimum l'absence du service.

L'idéal serait de pouvoir faire fonctionner les cycles entièrement en dehors des horaires de service. Cela n'est pratiquement pas possible. Aussi bien il faut envisager d'autres solutions parmi lesquelles :

- l'organisation de cycles brefs et intensifs,
- l'organisation de cycles échelonnés dans le temps (par exemple, une semaine par trimestre ou deux demi-journées par semaine ...)

9/ Implantation

31. Les cycles spéciaux, suivant les cas, pourront ou devront être organisés :

- dans un centre ad hoc, disposant de locaux propres (affectés en permanence) ou mis temporairement à sa disposition (par exemple locaux d'une E.N.A. pendant les vacances ou le soir ...)
- sur une base régionale avec une équipe mobile d'instructeurs ... etc

32. Il y aura parfois intérêt à éviter l'implantation de cycles spéciaux dans la Capitale (instructeurs et stagiaires risquant alors de ne pas se consacrer intégralement aux activités du cycle, les premiers parce qu'exerçant dans cette ville leur activité professionnelle principale, les seconds parce que, désirant profiter de leur déplacement au chef-lieu pour régler certains problèmes et acceptant de ce fait des obligations interfèrent avec l'emploi du temps du cycle).

10/ Aspects matériels

33. L'organisation matérielle et le déroulement des cycles nécessiteront l'utilisation de certains locaux, l'usage de certains matériels et la consommation de certaines fournitures.

Hormis le cas de locaux affectés en permanence, un recensement devra être effectué des locaux utilisables d'une part pour le déroulement des activités des cycles, d'autre part pour l'hébergement des stagiaires et éventuellement des instructeurs.

A défaut de mobiliers et de matériels techniques (projecteurs ...) ceux-ci pourront être obtenus par emprunt temporaire aux services publics ou aux forces armées ou à certains organismes culturels (cercles culturels, services d'information ...).

11/ Aspects financiers

34. Compte tenu des facilités existantes (locaux et matériels affectés en permanence ou dont la mise à disposition peut être obtenue ...), il conviendra d'établir et de chiffrer exactement les besoins en matériels, fournitures et prestations (personnel temporaire, transports, indemnités diverses ...). Ces besoins dûment chiffrés constitueront la base du budget du cycle.

35. S'agissant des instructeurs et des stagiaires participant à un cycle organisé en dehors de leur résidence habituelle, une solution consiste à ne pas servir aux intéressés d'indemnités de déplacement et à prendre en charge sur le budget du cycle les frais d'hébergement (séminaires résidentiels).

12/ Mémentos

36. Aussi bonne soit-elle, la formation donnée au cours d'un cycle doit pouvoir être prolongée dans l'exécution quotidienne des tâches du service par la référence possible aux disciplines étudiées. Une méthode efficace consiste à distribuer, à l'occasion d'un cycle, des mémentos.

37. Ceux-ci, pour pouvoir être utilisés avec profit, devront contenir non seulement des éléments correspondant aux disciplines étudiées (textes ou plans des exposés ou des séances de travaux dirigés ...), mais aussi des organigrammes, des répertoires de textes (avec indication de références aux journaux officiels), des recueils d'actes officiels (législatifs, réglementaires et gouvernementaux) in extenso ou par extraits (dûment mis à jour, c'est-à-dire avec les dispositions modificatives incorporées), des formulaires (modèles de documents en usage, de procès-verbaux, de dossiers types) des statistiques choisies, des tableaux et des fiches ...

Ces mémentos peuvent être ultérieurement et périodiquement complétés par des mises à jour.

13/ Texte d'organisation

38. Un grand intérêt s'attache, lorsqu'un projet de cycle a été élaboré, à ce que les modalités d'organisation et de déroulement soient fixées dans un texte de base (acte réglementaire ou circulaire) précisant exactement la nature du cycle, l'institution responsable, les personnels participants, la durée, les programmes, la sanction de la participation, les modalités matérielles et financières ...

39. Cette analyse des problèmes posés par l'organisation de cycles spéciaux de formation et de perfectionnement en cours d'emploi résulte d'expériences conduites dans plusieurs pays de l'Afrique de l'ouest.

La mise en application des solutions exposées n'a pas soulevé de difficultés particulières.
