

ETUDE TRANSVERSALE SUR LE SYSTÈME DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN CHINE

COLLECTIF D'ÉTUDES SUR LE SYSTÈME DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN CHINE

Introduction

I Gestion de la formation des fonctionnaires en Chine

II Publics visés

III Classification des formations de fonctionnaires

IV Concepts fondamentaux

V Programmes

VI Mise en place du corps enseignant

VII Méthodes pédagogiques

VII Evaluation de la formation des fonctionnaires et évolution des métiers

IX Financements

X Evolution du système de formation des fonctionnaires

Introduction

Cette étude sur le système de formation des fonctionnaires en Chine fait partie des travaux de l'«Enquête sur les formations aux affaires publiques dans le monde», un programme de coopération internationale.

Cette étude chinoise s'appuie sur les fiches exemples de l'enquête. Des informations fournies par 24 classes de sept instituts d'Administration municipaux et provinciaux, ainsi que de centres de formation relevant du Ministère du Personnel ont été collectées, triées et expliquées. Dans un souci de clarté, des explications complémentaires ont été ajoutées aux fiches exemples du questionnaire.

En Chine, la formation aux affaires publiques se divise en deux grandes catégories : la première est diplômante ; ces formations sont en général assurées par des établissements d'enseignement supérieur classiques, et, comme pour les autres spécialités, le recrutement se fait par un examen annuel, les diplômés cherchant ensuite eux-mêmes un emploi.

Les diplômés souhaitant intégrer la fonction publique passent, comme les diplômés d'autres spécialités, un examen spécial de recrutement de fonctionnaires auquel ils doivent obtenir la moyenne.

La deuxième catégorie est une formation pour les fonctionnaires en poste, généralement non diplômante. Ce sont le plus souvent les organes du PCC (Parti Communiste Chinois) ou de l'administration qui détachent les candidats, les formations étant assurées par l'Ecole Centrale du PCC, des Instituts d'Administration ou autres structures de formation.

Les Ecoles du PCC et Instituts d'Administration à tous les échelons (dans beaucoup de provinces et villes, les deux types d'établissements sont fusionnés) sont la principale base de formation des fonctionnaires.

Du fait de ces spécificités chinoises, nous avons choisi d'inclure l'étude de la formation aux affaires publiques en Chine dans l'étude du système de formation des fonctionnaires. Il est donc nécessaire de décrire le système chinois des « cadres » et l'évolution de leur formation.

Cette évolution peut se résumer en trois grandes étapes, l'institution de la Fonction Publique ayant débuté dans les années 90.

1. 1949-1993 : système des cadres du Parti et de l'Administration

Pendant longtemps après la fondation de la République Populaire de Chine, il n'existait pas en Chine de Fonction Publique au sens où on l'entend ailleurs dans le monde, mais un corps de cadres national à la fois du PCC et de l'Administration, fondé sur la tradition héritée du temps de la guerre révolutionnaire, et sur l'expérience ex-soviétique en matière de ressources humaines.

Cependant, les critères politiques prévalaient sur les normes juridiques, le pouvoir exécutif de l'Etat et celui des fonctionnaires s'exerçaient souvent de façon arbitraire, ce qui ressemblait beaucoup à une « gouvernance de personnes ».

2. 1993-2005 : expérimentation d'un système de Fonction Publique

A la fin des années 70, la Chine s'engage dans une politique de réforme et d'ouverture, et commence à réformer le système des cadres de l'Administration. En octobre 1987, le 13^{ème} Congrès du PCC déclare : « la priorité actuelle de la réforme du système de gestion des cadres est d'établir un système de fonctionnaires d'Etat, c'est-à-dire des lois et règlements, pour administrer de façon rigoureuse et dans un cadre juridique, les personnes qui jouissent au sein du gouvernement d'un pouvoir exécutif ou qui travaillent au service de l'Etat ». En mars 1988, la 7^{ème} session de l'Assemblée Populaire Nationale (ANP) poursuit dans ce sens en insistant sur l'établissement et l'application progressive d'un tel système. Le 14 août 1993, le Conseil des Affaires d'Etat publie un « Règlement provisoire sur les fonctionnaires d'Etat », règlement qui s'inspire des Fonctions Publiques d'autres pays tout en y intégrant le système politique chinois socialiste, pour aboutir à une Fonction Publique proprement chinoise.

Ce règlement est entré en vigueur le 1 octobre 1993. Depuis lors, la Fonction Publique a commencé à mettre en place un système de gestion assez complet.

3. Depuis 2005 : système de Fonction Publique statutaire

Le 27 avril 2005, lors de la 15^{ème} réunion du Comité Permanent de la 10^{ème} APN, est adoptée une « Loi sur les fonctionnaires de la RPC » qui est entrée en vigueur le 1 janvier 2006. Cette nouvelle loi fait la synthèse de l'expérience de quelques décennies en matière de gestion des cadres, ainsi que de celle du Parti au pouvoir. La pratique observée depuis la mise en oeuvre du Règlement provisoire y tient une place importante, mais aussi les méthodes bénéfiques de gestion des ressources humaines à l'étranger. Ainsi s'est confirmé l'établissement d'un système fondamental de gestion des fonctionnaires chinois qui montre que la Fonction Publique est entrée dans une nouvelle ère.

4. Mise en place d'établissements de formation et d'Instituts d'Administration

En même temps que se créait dans les années 90 une Fonction Publique, le gouvernement central et les collectivités locales commençaient à établir des Instituts d'Administration. En 1988, a commencé la conception de l'Ecole National d'Administration, qui a été inaugurée en 1994.

L'ENA est chargée de former des fonctionnaires de niveaux supérieur et moyen, des gestionnaires de haut niveau et des spécialistes de recherche politique, pour conseiller en matière de politique de gestion gouvernementale, développer des recherches théoriques dans des domaines tels que l'administration publique. Elle dépend directement du Conseil des Affaires d'Etat.

Dans la même période, toutes les provinces ont créé leurs instituts d'Administration, qui sont devenus la principale base de formation de fonctionnaires des collectivités territoriales.

Actuellement, la plupart des Municipalités et Districts ont aussi leurs instituts ou écoles d'administration.

On distingue trois types d'organisation de tous ces instituts. Pour le premier, il s'agit d'instituts créés ex nihilo et de façon autonome, comme l'ENA et l'Institut d'Administration du Gansu ; ceux-ci sont assez rares.

Dans le deuxième cas, il s'agit d'instituts créés conjointement avec les écoles du Parti, les deux ne formant plus qu'un établissement, et assurant aussi bien la formation des cadres du Parti que celles des fonctionnaires. La plupart des instituts du pays sont de cette catégorie. L'Institut d'Administration de la Municipalité de Tianjin, celui de la province du Yunnan, en sont des exemples.

Troisième cas : les instituts d'administration créés ou réformés en coopération avec d'autres structures locales de formation existant déjà, comme par exemple des instituts de cadres en gestion économique. Ce type d'institut forme à la fois des fonctionnaires et d'autres gestionnaires. L'Institut d'Administration du Shaanxi fait partie de cette catégorie.

I Système de gestion de la formation des fonctionnaires chinois

Le système de gestion de cette formation comprend des instances dirigeantes, exécutives et de coopération.

1. Instances dirigeantes de la formation

Toute la formation des fonctionnaires chinois est gérée par le Département de l'Organisation du PCC, les tâches et responsabilités étant partagées entre les services compétents des organes centraux et d'Etat, la gestion se faisant quant à elle à différents échelons, central et local, pour former une complémentarité aux niveaux tant vertical qu'horizontal, la transversalité étant la clé de voûte de ce système de formation. On entend par « formation transversale » des formations organisées séparément par le Département de l'Organisation du PCC et les Départements de l'Organisation des Comités du Parti locaux, le tout constituant des relations de gestion hiérarchisée. On entend par « formation verticale » des formations organisées par des administrations nationales et régionales spécialisées (ou sectorielles). Dans les fiches exemples, que ce soient les Départements de l'Organisation du Yunnan, du Shaanxi, du Gansu, de Tianjin ou du Fujian, que ce soient ceux des Comités de Parti de Province ou de Municipalité, ou pour Xi'an, celui du Comité de la ville, tous prennent en charge la formation de leurs propres fonctionnaires. Le Département de l'Organisation émet un plan de formation, affecte des personnes comme bénéficiaires de formations, et dirige la mise en oeuvre des formations par les instituts. Dans les fiches exemples, le Centre de Formation des Hauts fonctionnaires a organisé une formation nationale pour les chefs d'Administrations provinciales des Postes ; les participants relevaient de l'Administration Nationale des Postes (qui est une administration nationale spécialisée) en tant que service compétent pour organiser cette formation « verticale ». De plus, le système de formation « en partage de travail et de responsabilité » comprend aussi, en dehors des autres services des différents Départements de l'Organisation, la responsabilité de former des fonctionnaires de services du personnel.

2. Organes de mise en oeuvre de la formation

On entend par « organes de mise en oeuvre de la formation » les institutions directement chargées d'assurer les activités de formation. En Chine, les Ecoles du Parti, Instituts d'Administration et Instituts de Cadres (c'est-à-dire trois instituts fondés par le Département Central de l'Organisation, à savoir l'Institut des Cadres de Shanghai-Pudong, l'Institut des Cadres de Yan an et l'Institut des Cadres de Jinggangshan) de tous échelons (central, provincial, municipal et de district) constituent les principaux moyens de formation de fonctionnaires. Les établissements d'enseignement supérieur classiques, les laboratoires de recherche scientifique, les services et centres de formation de cadres sectoriels assurent le reste.

Les organes de formation concernés par les fiches exemples sont d'échelon central 1, comme le Centre Chinois de Formation des Hauts Fonctionnaires dépendant du Ministère du Personnel ; d'autres relèvent d'échelons provincial ou de municipalité autonome, comme par exemple l'Institut d'Administration du Shaanxi, ceux du Yunnan, du Fujian, du Gansu ou de la municipalité de Tianjin ; d'autres encore sont à l'échelon de capitale de province, comme l'Institut d'Administration de Xi'an. Dans la formation des fonctionnaires, tous ces établissements sont concurrents, ce qui ne les empêche pas de coopérer, garantissant dans l'ensemble une formation efficace et de qualité.

3. Organes de coopération

Deux principales catégories de formation existent dans la formation des fonctionnaires chinois : entre établissements de formation et avec des établissements autres. La coopération entre établissements de formation a déjà été présentée, quant à celle qui existe avec des organes autres, il s'agit, pendant la formation, de rechercher l'appui d'organes non spécialisés dans la formation. Ils apportent souvent leur soutien dans les activités dites d'observation, d'enseignement sur le terrain et de sensibilisation.

II Publics visés

Au 4 de l'article 13 de la Loi sur les fonctionnaires, il est stipulé que la participation à une formation est un droit pour les fonctionnaires, ce qui explique que le public visé par les formations de fonctionnaires soit tous les fonctionnaires eux-mêmes. D'après le « Programme de formation des fonctionnaires d'Etat de 2001-2005 », tous les fonctionnaires doivent bénéficier à tour de rôle d'une formation, ce qui permet à chacun d'entre eux d'obtenir un congé de formation de plus de douze jours par an en moyenne.

D'après les renseignements fournis par les fiches exemples, voici quelles sont les caractéristiques principales des bénéficiaires de formations :

1. Niveau hiérarchique des personnes formées

Plus des deux tiers de ces personnes sont des cadres dirigeants du Parti ou de l'administration de grade supérieur à celui de chef de service de district. Cela montre l'importance que les organisations du Parti accordent à la formation des fonctionnaires de ce niveau, ce qui a aussi rapport avec le fait que la plupart des instituts ou écoles questionnés relèvent du niveau de la province, car, d'après les règles de catégories et d'échelons du

personnel, les cadres chefs de service doivent être formés dans des établissements de niveau provincial.

2. Age des personnes formées

Comme il s'agit surtout de cadres dirigeants, l'âge est souvent élevé. La formation nationale pour les chefs d'administrations des postes en emploi de niveau provincial concerne 65 chefs d'administrations des postes de toutes les provinces, en tout 31, et la moyenne d'âge est de 55 ans. La formation de chefs de service en emploi d'organes provinciaux du Shaanxi s'adresse elle à des fonctionnaires de bureaux ou agences de gouvernements de provinces promu au rang de chef ou fonctionnaire de service, la moyenne d'âge se situant aux alentours de 45 ans. Pour le programme de perfectionnement organisé par la municipalité de Tianjin, les participants sont des cadres dirigeants ou gestionnaires dans des services de l'administration ou du Parti aux niveaux municipal, de district et d'arrondissement, la moyenne d'âge étant de 42 ans.

3. Répartition par sexe

En général, il y a plus d'hommes que de femmes, les femmes représentant au maximum 25%, au minimum quelques unités de pourcentage. Par exemple, la formation de fonctionnaires de service de Tianjin déjà citée comprend 20% de femmes, mais dans la formation nationale de chefs d'administrations des postes il n'y en a que 4,6%.

4. Niveau d'études

La plupart sont de niveau supérieur au BTS. L'Institut d'Administration de Xi'an a commencé en 1989 des formations pour les cadres jeunes et d'âge moyen, 1198 en ont bénéficié, qui étaient pour la plupart des fonctionnaires de grade supérieur à celui de chef de service d'organes gouvernementaux, d'établissements d'utilité publique, d'entreprises d'Etat et d'associations populaires. Plus de 90% étaient diplômés d'université, 5% ayant une maîtrise.

Il y a des différences évidentes dans la structure des personnes formées selon les formations. Par exemple, dans les formations offertes aux fonctionnaires nouvellement recrutés, la moyenne d'âge est plus basse, mais le niveau d'études plus élevé. Ainsi, à l'Institut de Tianjin, les cursus pour nouveaux fonctionnaires ont concerné ces cinq dernières années 497 personnes d'un âge moyen de 26 ans, avec 25% de femmes et 100% ayant au moins une Licence d'enseignement général. Dans le Shaanxi, la formation en alternance pour les chefs adjoints de district, ville ou arrondissement a bénéficié à 351 personnes d'un âge moyen de 38 ans environ, dont 25% de femmes. Par rapport à la plupart des chefs de service, cela représente un âge plus jeune et une plus forte proportion de femmes.

III Classification des formations de fonctionnaires chinois

L'enquête montre aussi les différentes subdivisions dans les catégories de formation de fonctionnaires :

1. Division en catégories statutaires

L'article 60 de la Loi sur les fonctionnaires fixe cinq catégories de formation.

(1) Formations initiales

Celles-ci concernent les fonctionnaires qui viennent d'être recrutés, mais qui ne sont pas encore titulaires. Les instituts d'administration de provinces prennent généralement en charge ces formations. De 2002 à 2006, les Instituts d'Administration du Shaanxi, du Fujian, du Yunnan et de Tianjin ont organisé 49 sessions de formation initiale pour 5163 personnes.

(2) Formations continues

Elles s'adressent à des fonctionnaires en emploi qui ont déjà grimpé des échelons ; les formations organisées par les instituts d'administration de provinces concernent le plus souvent des dirigeants de bureaux, d'administrations ou agences, de service de district et leurs adjoints. De 2002 à 2006, les Instituts d'Administration du Fujian, du Shaanxi, du Yunnan, du Gansu et de Tianjin ont organisé 60 formations de ce type pour un total de 2703 personnes.

(3) Formations spécialisées

Celles-ci permettent à des fonctionnaires travaillant sur un projet spécifique d'acquérir les connaissances et compétences adaptées. Le contenu dépend des spécialités et des besoins pratiques des institutions, établissements d'utilité publique ou entreprises, et met l'accent sur l'entraînement à des connaissances normalisées sectorielles ou des compétences liées à certains postes. De 2002 à 2006, les Instituts d'Administration du Shaanxi, de Tianjin, du Gansu, du Fujian et du Yunnan ont organisé 169 formations pour un total de 10 762 fonctionnaires.

(4) Formations de mise à niveau

Ces formations secondaires, techniques ou non, ont pour but de renouveler, compléter ou élargir les connaissances des fonctionnaires en poste. Elles mettent l'accent sur la connaissance des grandes questions sociales (y compris les nouvelles politiques, lois et théories etc...), la maîtrise de nouvelles compétences techniques professionnelles ou outils de travail, ainsi que sur le perfectionnement individuel.

(5) Formations de dirigeants de réserve

Ce sont en général de jeunes cadres bénéficiant d'une formation prioritaire. Si l'on prend l'exemple de l'Institut d'Administration de Xi'an, depuis qu'un programme de formation de cadres dirigeants de réserve, jeune et d'âge moyen, a été créé en 1989, 29 sessions ont été ouvertes pour en tout 1198 personnes, ce qui a permis à de nombreux cadres d'excellence d'accéder à des postes de dirigeants.

2. Division selon les grades de la Fonction Publique

En vertu du système de gestion hiérarchisée, tous les établissements de formation ont les niveaux de compétence des fonctionnaires correspondants. Ainsi les niveaux de classes sont-ils classés selon le niveau hiérarchique des fonctionnaires.

On trouve des cursus de niveau provincial ou ministériel, de niveau municipal ou de bureau, de niveau de district ou de service (tous les établissements de formation questionnés

sont de niveau provincial ou inférieur ; il n'y avait, dans les personnes formées, aucune classe de niveau provincial ou ministériel).

3. Division par contenu des formations

En fonction des demandes ponctuelles variables, les établissements de formation organisent des cursus avec un thème prédominant, dans les domaines juridique, économique, environnemental, du développement de nouvelles ruralités, du Parti etc..

4. Division selon la nature du travail

Il s'agit principalement de formations classées selon la nature du travail effectué par les fonctionnaires, que ce soit au niveau de l'Agence de surveillance des médicaments, de l'Administration des Postes, des cadres de services de liaison avec le public, de la gestion publique des ressources humaines, des personnes morales ou encore des organismes de logistique etc..

5. Division selon la durée de formation

Etant donnée la diversité des catégories de formation, les durées d'études varient ; on constate une certaine souplesse.

En général, les formations initiales durent 15 jours, les formations continues un mois, les autres pouvant être d'un mois et demi ou deux, les colloques à thème durant pour la plupart 5 jours. Ainsi a-t-on dans beaucoup d'instituts ou écoles des programmes « longs » (plus d'un mois) et « courts » (un mois maximum).

En résumé, tous les instituts d'administration sont structurés en grades et en catégories, ce qui est adapté globalement aux besoins de travail dans les gouvernements et de mise en place d'équipes de fonctionnaires. Les structures sont rationnelles, les hiérarchies claires, courtes et longues durées sont intégrées.

IV Concepts fondamentaux de la formation des fonctionnaires en Chine

Ces concepts peuvent se résumer en un principe directeur de renforcement de la notion de service public et des compétences exécutives, un fil conducteur de renouvellement des mentalités, et la priorité accordée à l'élévation du niveau, le maintien d'un lien entre théorie et pratique, des formations innovantes dans leur forme et leur contenu, des matériaux coordonnés de formation, des équipes de formation optimales, une efficacité toujours croissante des formations. L'enquête fait ressortir 4 sortes d'éléments influant sur le concept de formation :

1. Exigence fondamentale d'objectifs politiques

La formation des fonctionnaires chinois est guidée par l'idéologie socialiste, ce qui place en première ligne la fiabilité politique dans la mise en place d'équipes de fonctionnaires. Il s'agit précisément de renforcer le rôle leader du PCC et de maintenir une idéologie socialiste, d'augmenter les capacités d'accomplir les missions politiques ; ces objectifs sont fondamentaux. Que ce soit dans l'établissement des programmes de formation ou dans la répartition horaire des différents cours, cette exigence politique doit être remplie.

2. Augmentation des capacités exécutives

C'est aussi un objectif important des formations de fonctionnaires. Ainsi, dans les formations de toutes catégories, prend-t-on en compte, tant lorsqu'on établit les contenus que dans l'application de méthodes de formation, la nécessité d'augmenter sans cesse la capacité des fonctionnaires à évaluer objectivement les situations, à conduire une économie de marché, à faire face à des situations complexes, à administrer dans le respect des lois et à avoir une vue d'ensemble des choses. Les instituts organisent des formations très variées autour de ces cinq capacités.

3. Renouveau de la ligne du Parti

Les formations de fonctionnaires accordent la plus grande importance au renouvellement de la politique de développement économique et social, qui permet ainsi aux fonctionnaires d'évoluer dans leurs conceptions de façon adaptée à de nouvelles situations et de nouvelles fonctions. C'est aussi ce qui permet au Parti et au gouvernement d'assurer la réussite dans l'accomplissement progressif de tâches stratégiques. A chaque fois qu'est renouvelée la ligne du Parti ou la politique du gouvernement, il faut une formation complète sur celles-ci. C'est ce qui détermine la conception du contenu des formations, axées notablement sur ces renouvellements progressifs. En même temps, et afin d'accélérer l'évolution des concepts économiques, les instituts organisent dans leurs cours d'observation et de sensibilisation des visites de zones industrielles de hautes technologies ou de régions économiquement avancées.

V Programmes des formations de fonctionnaires chinois

Trois modèles composent ces programmes :

1. Modèle intégré par modules de cours

L'enquête montre que la plupart des formations importantes comprennent 5 types de cours : cours magistraux, travaux dirigés, visites de sites, entraînement à la rédaction de mémoires, cours de sensibilisation. Cette organisation en modules A+B+C+D+E forme un modèle assez complet de composition des cours, c'est pourquoi nous en parlerons comme d'un modèle fondamental. Dans ces cinq modules, les cours magistraux sont prépondérants et peuvent être complétés des autres modèles.

2. Modèle d'organisation des contenus des cours

Il s'agit dans ce cas d'établir les contenus en fonction des priorités de chaque formation de fonctionnaires. Lorsqu'ils conçoivent des programmes de formation, les instituts d'administration intègrent des parties communes et des parties personnalisées. Les parties communes correspondent à ce que nous appelons cours de base, les parties personnalisées pouvant être dénommées cours spécifiques. Ainsi peut-on définir ce modèle de cours comme modèle « base + spécificité ».

Les cours de base comprennent les catégories suivantes :

- (1) Cours de théorie politique, avec étude des classiques marxistes, problèmes de mise en place et en pratique des concepts de développement « scientifique », ou encore problèmes de construction d'une société harmonieuse etc..

- (2) Cours d'administration dans le cadre des lois, avec par exemple les problèmes liés à l'administration dans un cadre juridique, à l'édification d'un Etat de droit, à la réforme de l'Administration, à la Loi sur les fonctionnaires ou à la Fonction Publique etc..
- (3) Cours d'administration publique, avec par exemple les questions de relèvement du niveau de gestion publique au sein des gouvernements, de gestion de crise, de reconversion des compétences professionnelles etc..
- (4) Cours de développement social et politique, avec par exemple l'étude des questions de mise en place et d'amélioration d'une économie socialiste de marché, d'économie locale, de développement social etc..

Les cours spécifiques sont conçus en fonction des exigences, différentes selon les niveaux hiérarchiques et les catégories de fonctionnaires. Les spécificités des cours se manifestent dans des formations par niveaux et par catégories. Ainsi, les formations de jeunes fonctionnaires proposent-elles des cours sur les positions et compétences dans les gouvernements, les problèmes liés aux enquêtes, la rédaction de textes officiels etc.. Les formations de fonctionnaires en poste proposent des cours sur les méthodes et techniques d'encadrement, l'amélioration des capacités de gestion publique ou de prise de décision. Les formations spécialisées fixent leur contenu en fonction des besoins techniques et de savoirs dans des tâches spécifiques. Autour des formations sur le thème de la gouvernance sociale sont offerts des cours sur la gouvernance et les ONG, sur les réformes gouvernementales dans le cadre d'une gouvernance mondiale, les choix de méthodes de gouvernance sociale etc.. Les formations sur le thème de la gestion de crise proposent des cours de gestion gouvernementale des crises, de comportement face aux médias etc..

3. Modèle d'organisation des horaires de cours

En lien avec les modèles d'organisation de base et de répartition des contenus, les différents types de cours ont des durées variables. Dans l'ensemble, les cours magistraux en classe occupent le plus de temps. Après analyse des fiches exemples, il ressort la structure suivante : 70% de cours magistraux en classe, 10% de travaux dirigés, 10% de visites sur sites, 5% de rédaction de mémoire et 5% de sensibilisation. Dans la répartition entre cours de base et cours spécifiques, les proportions sont de 30% pour 70%.

VI Mise en place du corps enseignant

Si l'on résume ce qui est demandé à ce sujet dans la fiche exemple, deux types d'informations sont fournis :

1. Profil et structure du corps enseignant

(1) Profil des enseignants titulaires

Tous les Instituts d'Administration, toutes les Ecoles du Parti ou autres institutions de formation ont des enseignants spécialisés qui assurent la plus grande partie de l'enseignement. Ils sont recrutés selon des critères de sélection stricte après leurs études supérieures. La plupart des provinces appliquent un système unifié d'examen de recrutement pour les établissements d'intérêt public. Actuellement, les Instituts d'Administration et Ecoles du PCC d'échelon supérieur à celui de province recrutent des diplômés de Master ou des Docteurs, alors qu'au niveau local, il faut au moins avoir la licence.

(2) Profil des enseignants vacataires

Les profils sont très diversifiés, les modes de recrutement assez souples. Des personnes de l'administration hautement compétentes dans leur domaine professionnel peuvent enseigner à temps partiel, d'autres sont déjà enseignants dans l'enseignement supérieur classique ou dans des établissements de recherche scientifique. Des officiels du gouvernement (central ou régional) ou des cadres dirigeants du Parti sont aussi invités à faire cours.

(3) Structure du corps enseignant

Les structures respectives des enseignants titulaires et vacataires montrent une plus forte proportion de titulaires, les vacataires dépassant rarement 20% des effectifs. Pour les titulaires, les dénominations y sont les quatre mêmes que dans les autres établissements d'enseignement supérieur : Professeur, Professeur assistant, Maître de conférences, Assistant. La promotion suit une procédure très stricte. D'après les statistiques, parmi les enseignants d'instituts d'administration provinciaux, 23,3% ont au moins une maîtrise, dont 43% de Professeurs.

2. Formation et perfectionnement des formateurs

Formation et perfectionnement des formateurs sont parmi les priorités du gouvernement chinois, qui offre de nombreux moyens.

(1) Centres de formation pour formateurs

Tout institut d'administration d'un échelon sert de base de formation des enseignants pour les I.A. d'échelon inférieur. L'ENA est donc la principale base de formation, et aussi celle du plus haut niveau. L'ENA établit chaque année un plan de formation, transmet les effectifs des formations à toutes les provinces, villes et régions autonomes, et assure celles-ci selon un calendrier. Le Ministère du Personnel est l'organe responsable de la formation des enseignants ; c'est lui qui fixe le plan annuel et qui répartit les tâches de formation aux différents instituts d'administration.

(2) Formations spécialisées et de programmes

Il s'agit ici d'enrichir et de mettre à jour les connaissances spécialisées des formateurs, afin qu'ils se familiarisent avec les modifications dans le contenu des programmes d'enseignement et puissent transmettre à leurs élèves les connaissances et compétences les plus récentes. Certains instituts envoient leurs enseignants s'entraîner sur le terrain, dans les différents services du gouvernement. Ils encouragent les élèves à aller dans les usines ou les campagnes, mais aussi les enseignants à obtenir des diplômes plus hauts.

(3) Formation aux méthodes d'enseignement

Il s'agit d'acquérir les dernières méthodes pédagogiques. Ces dernières années, les établissements chinois de formation se sont beaucoup intéressés aux méthodes de formation en vogue à l'étranger. La quasi totalité des formateurs a été formée aux méthodes pédagogiques.

(4) Colloques académiques

Concrètement, c'est l'organisateur du colloque qui propose et fixe les thèmes et contenus en fonction des problèmes politiques, économiques ou sociaux nés de la politique de réforme et d'ouverture. Les enseignants de tous les instituts d'administration sont ensuite invités. Ces colloques favorisent les échanges académiques entre instituts ou écoles, ils sont très utiles aux participants qui améliorent ainsi leurs connaissances et leur niveau théorique.

(5) Formation internationale

Des coopérations et échanges se font avec des instituts ou organisations diverses étrangers, que ce soit sous forme de conférences données par des spécialistes invités en Chine, par l'envoi de personnes à l'étranger pour des formations ou des visites.

(6) Visites

Des visites de centres de formation, de services gouvernementaux ou d'entreprises, chinois ou non, sont organisées pour les enseignants.

VII Méthodes d'enseignement dans la formation des fonctionnaires

D'après les fiches exemples (sur Tianjin, le Gansu, le Shaanxi, Xi'an, le Fujian, le Yunnan et l'Institut d'Administration Publique de l'Université du Nord-Ouest) et quatre entretiens avec les fonctionnaires sur les méthodes de formation (Département de l'Organisation du PCC, Institut d'Administration de la municipalité de Tianjin, Institut d'Administration de la ville de Xi'an, Institut d'Administration du Fujian), on peut dégager cinq catégories de méthodes pédagogiques utilisées dans les différentes régions :

1. Cours magistraux

Il s'agit d'une méthode d'enseignement fondamentale, dans laquelle l'enseignant organise et maîtrise le processus d'enseignement de façon planifiée et avec des objectifs précis ; des connaissances et compétences de base y sont expliquées de façon systématique aux élèves. Qu'il s'agisse de cours sur un sujet précis ou de conférences, l'avantage est que l'enseignant peut jouer pleinement son rôle de guide et d'éducateur positif. Un cours bénéficie à beaucoup d'élèves à la fois ; les élèves acquièrent dans un temps fixé de nombreuses informations ; la transmission des informations est efficace. Actuellement, les instituts de Tianjin, du Shaanxi et du Gansu utilisent de plus un mode dit « double » de cours magistral, c'est-à-dire avec deux enseignants.

2. Etudes de cas

Les cas réels de la pratique professionnelle sont modélisés puis étudiés de façon autonome par les élèves ou dans des discussions, de façon à augmenter leur capacité d'analyse et de résolution des problèmes. Dans le travail de rédaction, les élèves doivent partir de leur pratique professionnelle personnelle, afin que cette rédaction fasse elle-même partie de la synthèse et de l'échange d'expérience, mais aussi d'une réflexion rationnelle sur cette

pratique. Ainsi, les spécificités et la représentativité des cas sont-elles mis en valeur, montrant pleinement les capacités de synthèse, d'analyse et de solution de problèmes concrets.

3. Recherche

Il s'agit d'intégrer l'étude de problèmes à tout le processus pédagogique, la recherche par les élèves étant le plus important, les cours de connaissances venant en support. Dans ce type d'enseignement, le processus pédagogique est contrôlé par cette interactivité. La priorité de la formation est de développer le rôle d'acteur de l'élève, d'augmenter sa capacité d'acquisition autonome, ses capacités pratiques et sa créativité. L'enseignant met encore plus l'accent pendant les cours sur les exigences en matière de recherche, utilisant les résultats de recherche les plus récents, la recherche scientifique occupant une place plus importante. De plus, après le cours en classe, l'enseignant réserve un certain temps pour organiser des discussions entre élèves sur des questions brûlantes, difficiles ou importantes. Cela permet de développer des échanges dans lesquels les élèves posent des questions auxquelles l'enseignant répond, mettant ainsi mieux l'accent sur la recherche, l'interactivité et l'adéquation à chaque cas. Concrètement, cela signifie les méthodes suivantes :

- (1) Forum d'élèves,
- (2) Recherche thématique en ateliers,
- (3) Observations sur le terrain,
- (4) Discussions sur un cas.

4. Simulations (jeux de rôles)

Il s'agit de simuler des situations de travail concret, pour observer et évaluer les comportements de ceux qui simulent. On peut ainsi caractériser et évaluer les capacités potentielles des personnes formées. Cet enseignement se passe de la manière suivante : conception d'un projet pédagogique de simulation, préparation du lieu et du matériel, annonce du thème, simulation elle-même, validation de son efficacité, commentaires de l'enseignant, rédaction du rapport. Cet enseignement met en pratique jeu de rôle, utilisation de matériel pédagogique et de systèmes d'assistance par ordinateur.

5. Sensibilisation

Ce mode de formation met en situation réelle, afin de renforcer la prise de conscience, l'entraînement et l'augmentation des capacités. On parle aussi de « formation participative éducative pour adultes ». Cette méthode mobilise l'élève en tant qu'acteur d'apprentissage et l'aide à apprendre par l'action, à une prise de conscience par la pratique. Ainsi les instituts d'administration sont-ils passés d'une seule éducation visant un niveau à la combinaison de celle-ci avec une éducation visant des capacités. Dans ces formations, le dynamisme et le potentiel de l'élève sont stimulés, ce qui augmente véritablement les capacités des fonctionnaires.

VIII Evaluation des formations de fonctionnaires et changements de fonctions

Deux modes d'évaluation sont pratiqués par les instituts d'administration :

1. Evaluation de la formation

Comme le stipule la « Réglementation (expérimentale) sur la formation et l'éducation des cadres », l'évaluation de la formation des fonctionnaires est faite par les organes de formation et d'éducation des cadres, selon les modes suivants :

(1) Evaluation de l'attitude pendant l'apprentissage

On évalue d'abord la participation des élèves : ont-ils su ou non se plier aux exigences et respecter strictement les règles du système de formation. Assiduité, prise de parole dans les discussions, exactitude des points de vue, sont parmi les critères d'évaluation.

(2) Efficacité de l'apprentissage

On évalue le degré de compréhension et de maîtrise des connaissances acquises, en général sous forme d'examen écrit. On évalue aussi la capacité de l'élève à se servir de ce qu'il a appris pour résoudre les problèmes dans le travail, généralement en lui demandant d'écrire un mémoire ou rapport d'étude. L'organe de formation donne des thèmes de référence qui se combinent avec des thèmes choisis par l'élève, l'enseignant servant de guide. Puis l'établissement de formation organise une exposition des résultats de recherche, une présentation orale du mémoire, des appréciations, notamment par l'enseignant référent, pour aboutir à une note.

2. Organisation de l'évaluation

Une fois la formation terminée, l'établissement donne une évaluation finale réaliste du comportement et de l'efficacité de l'apprentissage de chaque élève pendant sa formation. Cette évaluation d'apprentissage est envoyée, avec les notes d'examen, au service dans lequel travaille l'élève, sous la forme d'un « certificat d'inscription à la formation des cadres » qui sera inclus dans le dossier scolaire de chacun et pourra servir plus tard aux Départements de l'Organisation ou services du personnel lors des évaluations annuelles des cadres ou des inspections en vue d'une nomination.

3. Changements de fonctions après les formations

En général, les élèves retournent à leur poste, puis, en fonction de leurs qualités personnelles au travail et des besoins d'organisation, et sur la base de la « Loi sur les fonctionnaires » et du « Règlement sur l'embauche des cadres », certains pourront être promus. Les changements de poste dans les deux ans qui ont suivi une formation de chef de service à l'Institut d'Administration du Shaanxi étaient en 2003 les suivants : 69 personnes formées, 7 personnes promues, c'est-à-dire 10% ; 14 personnes ayant changé pour un poste de même échelon, c'est-à-dire 20% ; 2 personnes ayant quitté leur poste, soit 3% ; 46 personnes n'ayant changé ni de poste ni de fonctions, soit 67%.

IX Financements

1. Dotations

D'après l'article 40 de la « Réglementation (expérimentale) sur la formation et l'éducation des cadres », les crédits alloués à cette formation font partie du budget annuel des gouvernements de tous niveaux, et augmentent au fur et à mesure de la croissance des

recettes, pour assurer les besoins de formation des cadres. En même temps, des dotations globales sont accordées par les différents gouvernements aux instituts d'administration ou écoles qui leur sont rattachés, ce qui garantit aux organismes de formation un fonctionnement normal et des formations sans aléas.

2. Financements statutaires

Lorsque l'élève arrive au centre de formation, les frais de logement, repas et matériel sont payés de façon réglementaire par le service dont il dépend. Par exemple, lors de la formation continue proposée à des chefs de service de toute la province par l'Institut d'Administration du Gansu pendant trois mois (du 1 mars au 31 mai pour la session de printemps, et du 1^{er} septembre au 30 novembre pour la session d'automne), trois types de frais ont été pris en charge : 600 yuan par mois pour l'hébergement et les repas, 350 yuan par mois pour les frais de formation, 120 yuan par mois pour le matériel. Pour la formation d'un mois proposée par l'Institut d'Administration du Shaanxi à des fonctionnaires en poste de service du gouvernement de province, les frais se répartissaient ainsi pour chaque élève : hébergement + repas : 910 yuan ; frais de formation : 600 yuan ; matériel : 150 yuan.

X Evolution future du système de formation

Le système de formation des fonctionnaires est une composante importante de la Fonction Publique, il est le garant d'une meilleure qualité des fonctionnaires et un élément-clé de la mise en valeur des ressources et talents.

Après quelques décennies d'évolution constante et d'innovation, le système et les mécanismes de formation des fonctionnaires chinois forment enfin un ensemble cohérent qui s'adapte et répond aux besoins de mise en place d'équipes de fonctionnaires. En particulier, après la création des instituts d'administration, la formation est devenue encore plus diversifiée, réaliste et efficace. Mais la poursuite de la politique de réforme et d'ouverture lance à ce système de formation de nouveaux défis qui devront faire appel à d'autres innovations et réformes. L'étude indique que les réformes devraient s'orienter vers les quatre domaines suivants :

1. Avancée vers encore plus de société de droit

Cette formation mettra en place un système statutaire de règlements, chartes, codes etc. sur la formation des fonctionnaires basé sur la « Loi sur les fonctionnaires » et les règles propres à la formation des fonctionnaires. Ainsi celle-ci pourra-t-elle s'appuyer sur des lois, chartes et consignes et se normaliser, se systématiser et se spécialiser, s'intégrant peu à peu aux normes internationales.

2. Amélioration des conditions de formation

La formation des fonctionnaires est importante aux yeux du gouvernement chinois, les crédits ne cessent d'augmenter, les formations aussi, ce qui permet d'en finir peu à peu avec les équipements désuets, les mauvaises conditions de formation, le surpeuplement des logements des écoles, les techniques obsolètes de formation etc.. Le renforcement parallèle des enseignants et dirigeants permet de leur proposer des formations en alternance pour mettre à jour leurs connaissances, améliorer leurs qualités, mettre en valeur leurs potentiels. D'autre part, un effort est fait aussi pour recruter des professionnels d'excellence et moderniser ainsi

les équipes, pour améliorer les équipements et techniques d'enseignement et diffuser des technologies numériques d'enseignement par le biais notamment d'Internet. En même temps, les compétences en recherche scientifique sont stimulées, des pôles académiques sont développés en tenant compte des réalités chinoises. De nombreux manuels sont édités, qui correspondent à celles-ci et modernisent les outils de formation qui en avaient bien besoin.

3. Diversification et flexibilité des méthodes d'enseignement

La formation des fonctionnaires met en place un système ayant pour cible les capacités, dont le contenu devrait devenir de plus en plus pratique, et les méthodes, de plus en plus personnalisées. L'adaptation aux besoins et l'adéquation apprentissage-utilisation demeurent des concepts importants ; il faut encore faire évoluer les mentalités qui mettaient l'accent sur la théorie plutôt que sur les compétences techniques, professionnelles et la pratique. L'enseignant-guide, l'élève-acteur, continuent d'être des méthodes pédagogiques interactives qui doivent stimuler l'initiative, l'autonomie, les débats et l'action. Les contenus doivent coller davantage encore aux réalités du pays, de la province, de la ville, et du poste de l'élève. La formation doit être ciblée, utilisable, spécialisée techniquement, savoir stimuler l'apprentissage par les élèves, l'envie d'apprendre, et éviter les discours creux et les formations réparties sans réflexion préalable.

4. Formations ouvertes, ouverture plus grande

Les cours doivent s'ouvrir, la pédagogie, les enseignants, le matériel de cours, les programmes et activités d'étude aussi. Cela signifie s'ouvrir à l'étranger et à l'intérieur du pays, avec des coopérations, des formations croisées, pourquoi ne pas aussi sous-traiter, offrir des cours conjoints ou faire des échanges de visites, d'enseignants, de matériel. La formation va intégrer les meilleurs matériels de cours et méthodes pédagogiques d'Occident. Des enseignants étrangers seront recrutés pour des cours ou des conférences ; les échanges entre les instituts d'administration chinois et étrangers vont se développer, comme cela a été fait avec des Associations d'Institut d'Administration de Corée, d'Europe et d'Asie-Pacifique. Cela a permis de promouvoir de façon tout à fait intéressante les échanges et pôles académiques. Ces échanges devraient s'intensifier, s'élargir et s'approfondir, pour davantage de progrès académiques. Quant à l'évaluation, la notation et validation des compétences ou la promotion, les normes et techniques d'évaluation internationales seront développées, ouvrant ainsi une nouvelle page dans l'éducation des fonctionnaires chinois.