

L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ALGERIEN, DYSFONCTIONNEMENT, CONTRAINTES ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION

Yacine BELARBI et Hocine ZIOUR
Chargés de recherche, CREAD

Dans cet exposé seront abordés deux volets essentiels:

Le premier fera le constat du processus d'évolution de la gestion et de l'administration de l'enseignement supérieur et les implications observées sur l'état actuel.

Dans le second point nous exposerons quelques perspectives d'amélioration et de réorganisation du système d'enseignement supérieur. Très brièvement: L'enseignement supérieur a connu quatre grandes étapes historiques:

1. Etape pré - indépendance :

L'Algérie a hérité d'une université organisée en facultés disciplinaires, à vocation élitiste. Ce système avait une orientation plus académique que professionnelle. L'enseignement à caractère technologique était organisé dans des établissements spécialisés.

2. La réforme de 1971 :

La diversification, la spécialisation et la professionnalisation de l'enseignement supérieur.

Une forte démocratisation de l'Enseignement Supérieur.

L'éclatement des facultés en instituts d'université spécialisés.

3. La carte universitaire 80/84 :

• Des objectifs, par branche et secteur d'activité, ont été assignés à l'Enseignement Supérieur dans le cadre du plan national.

L'éclatement des troncs communs pour améliorer leur productivité par des programmes plus orientés.

La mise en place des premières mesures d'orientation et de sélection à l'entrée à l'université, et la mise en place de la formation de courte durée.

4. La ré-introduction du système des facultés :

Par le décret 98-253 du 17 août 1998.

Le processus d'évolution du système d'enseignement supérieur a engendré un état sous optimal. Cette situation, caractérisée par un certain nombre de contraintes et de dysfonctionnements, peut être résumée dans les éléments suivants:

Un important élargissement de la carte universitaire et une diversification, parfois non maîtrisée, des disciplines de formation.

* Croissance des effectifs étudiants

* Dégradation de l'encadrement en général et déficit en encadrement magistral.

* Apparition des inégalités entre les établissements et les disciplines.

L'une des contraintes, à notre sens majeure, est celle liée au modèle actuel de gestion et d'administration des dotations publiques à l'enseignement supérieur.

A titre d'exemple la procédure budgétaire: Celle ci, s'étale en deux étapes:

Première étape: Inscription

C'est une étape de transmission à la tutelle des avants projets budgétaires, ce qui doit en principe, s'achever par l'élaboration définitive du projet de budget du secteur.

La conception budgétaire actuelle ne permet pas une prévision fiable des crédits de fonctionnement des établissements de l'enseignement supérieur, pour les raisons suivantes:

Le décalage entre l'année budgétaire et l'année universitaire engendre un surcoût et un gaspillage des ressources. Il est évalué entre 20 et 33% des crédits de fonctionnement.

L'insuffisance en cadres gestionnaires spécialisés en matière d'évaluation et d'estimation des coûts, engendre des prévisions non ajustées à la réalité des besoins.

La faiblesse des établissements en matière d'évaluation, autorise la tutelle de se substituer aux volontés des établissements, ce qui engendre une mauvaise détermination des choix budgétaires pour les établissements.

Cette situation engendre une attitude de manque de confiance de la tutelle dans les choix budgétaires des établissements et de la part des services du ministère des finances dans la tutelle lors des conférences budgétaires.

Deuxième étape: Notification

- Après adoption de la loi de finance, la procédure de mise en place et de notification des subventions est censée être définitive, en réalité c'est la véritable phase prévisionnelle pour les établissements.

- La non maîtrise des prévisions a fait que l'affectation globale des crédits peut s'étaler, pendant une période budgétaire, sur quatre formes de budgets: un budget prévisionnel, un budget primitif, un budget supplémentaire, un budget définitif.

L'absence des critères et des normes d'affectation des ressources fait que cette phase, de trois mois, est la plus cruciale pour les établissements et la plus lourde sur l'administration centrale de l'enseignement supérieur.

Le budget une fois visé, ne peut être exécuté librement sans l'avis du contrôleur financier, agent du ministère des finances, dont le rôle est, normalement, de vérifier la conformité des justificatives de dépenses.

Le modèle de gestion et de financement, à planification et administration centralisée, ne propose pas d'incitations pour améliorer les résultats et la qualité des services de formation et de recherche. Les

fonds sont incrémentés en fonction de l'année précédente. La nomenclature budgétaire est principalement axée sur les ressources et les apports utilisés plutôt que sur les résultats. L'allocation des ressources repose davantage sur la reconduction quasi-mécanique du budget que sur une programmation des objectifs. Les mécanismes d'exécution et de contrôle budgétaire favorisent la conformité et la régularité des dépenses plutôt que leur efficacité et leur productivité. Pour un tel modèle, les crédits tendent toujours à augmenter alors que les ressources par étudiant tendent à diminuer du fait de la croissance démographique, cette dernière semble donc échapper à toute bonne gestion prévisionnelle.

Ce modèle qui caractérise encore le système d'enseignement supérieur algérien a bénéficié depuis 1962 de ressources importantes consenties par la collectivité nationale. Son efficience n'a pas toujours été à la hauteur des financements alloués. En effet, ce système de financement est fortement carencé par d'importantes faiblesses: un dispositif de gouvernance peu efficace, administré par des dispositifs bureaucratiques et peu transparents, une structure d'encadrement présentant des caractéristiques peu homogènes, non soumis à un processus d'évaluation et non soutenu par des mécanismes d'incitations. Sur une longue période, un tel système ne peut que générer le gaspillage des ressources et l'éparpillement des efforts.

Les systèmes de financement de l'enseignement supérieur ont connu au plan mondial, depuis le début des années 70, des bouleversements remarquables. Le but à atteindre à travers ces réformes, entreprises dans plusieurs pays est la recherche:

1) de nouvelles normes, plus adaptées, d'allocation et d'utilisation des ressources. Celles-ci doivent permettre le renforcement du principe d'équité et de justice sociale dans **la distribution** et une plus grande rationalité dans **l'utilisation des ressources**.

2) d'une nouvelle politique, plus innovante pour inciter les établissements de l'enseignement supérieur vers plus d'ouverture et d'adaptation avec leur environnement socio-économique. Cette approche aura pour grande conséquence d'impliquer les utilisateurs traditionnels et

les demandeurs potentiels des produits de l'université (enseignement et recherche) dans le financement. Un tel élargissement, éminemment souhaitable, des sources de financement ne peut être conçu sans une démarche participative organisée et d'envergure entre les partenaires socio-économiques et les établissements.

L'étude des expériences observées, depuis le début des années 1970, révèle que trois principes permettent de repérer la construction d'un modèle de financement:

1. Critère de détermination des crédits: moyens (personnel, fonctionnement, investissement), processus (modes d'enseignement, activités) et résultat.

2. Méthodes d'affectation des crédits: types de critères et normes.

3. Modalités de dépenses des crédits: les établissements peuvent avoir une grande liberté de dépenser des crédits et de conserver les reliquats, ou être contraints de suivre des instructions de jalonnement des dépenses et le cas échéant de reporter les reliquats à l'exercice suivant.

Le système d'enseignement supérieur est un tout. Les fonctions qui le composent: financement, administration, gestion et évaluation, sont dépendantes l'une de l'autre. Une réforme qui vise la révision du mode de fonctionnement d'une composante du système d'enseignement supérieur, ne peut pas échapper à la révision du fonctionnement des autres composantes du système. La fonction financière ne peut pas être réformée sans que la fonction administrative et de gestion (par exemple) ne soient conduites à répondre positivement et efficacement aux exigences de la nouvelle logique de financement.

Les perspectives de réorganisation et de réforme dans l'enseignement supérieur ouvrent le champ à trois axes de réflexions:

1. Système de base de calcul des coûts:

Ce segment comporte plusieurs travaux corollaires d'une problématique centrale: Comment façonner les clés de répartition basées sur le calcul des coûts.

Cet axe s'appuiera sur une représentation et une analyse approfondie des relations et des flux internes des établissements. Les coûts qu'en-

gendrent la production de prestations (enseignement, recherche et autres) au niveau d'un établissement doivent être saisis, et ventilés selon les centres d'activité (faculté, institut, département et administration générale, etc.) et attribués (directement ou indirectement) aux différentes prestations produites dites « objet des coûts ».

2. Elaboration des normes d'affectation

Cet axe est relatif à l'affectation des ressources selon le calcul par «objet de coût », ainsi, l'allocation des ressources publiques de l'enseignement supérieur peut s'articuler autour des éléments suivants:

a. recherche des variables qui définissent les centres de coûts, autour desquels s'articule l'activité universitaire.

b. développement des formules d'affectation internes basées sur les objets des coûts, soit coût par type de formation et/ou coût par étudiant. Ces formules doivent tenir compte des paramètres définissant une allocation de base (standard), et une allocation de compensation (ou d'ajustement) (variable) qui tient compte du sous encadrement. Cependant, cette compensation pourrait rémunérer les différences dans les performances et dans les résultats.

c. évaluation: pour s'assurer de l'efficience et de l'efficacité des ressources, il convient de relier les produits des services aux objectifs (efficacité) et à l'utilisation des ressources (efficience). Le but est de développer un schéma standard d'évaluation des performances internes des centres de profit. "production"

d. diversification des ressources : si les subventions de l'Etat vont demeurer la source principale de financement, elles seront de plus en plus insuffisantes pour assurer l'équilibre financier d'un système en croissance. La réflexion sur les possibilités d'élargissement des sources de financement peut se porter sur les variables suivantes:

- frais de scolarité,
- droits d'inscriptions,
- contrats correspondants à des formations à la carte, des travaux de recherches, des consultations d'expertises...

- droits de propriété intellectuelle,
- activités commerciales (impression, logiciels),
- investissement dans le secteur productif,
- aides extérieures (dons et legs),
- entreprises de valorisation des résultats du savoir.

3. L'autonomie des établissements:

L'autonomie est définie comme étant la situation statutaire des établissements d'enseignement dotés de la personnalité juridique, qui disposent de pouvoirs propres en matière d'organisation interne et de gestion financière, dans le cadre des lois et règlements. Il est à signaler ici la distinction entre l'autonomie pédagogique qui concerne la définition du contenu et des méthodes de l'enseignement qu'elle dispense et les choix des domaines et des orientations qu'elle entend donner aux recherches, et l'autonomie administrative qui concerne le mode d'organisation et d'administration, la gestion de sa fortune, de ses ressources et des crédits la concernant figurant au budget de l'Etat.

L'autonomie s'inscrit ainsi dans le contexte général d'une décentralisation accrue des institutions publiques.

Les degrés d'autonomie dans un système de gestion peuvent être identifiés par trois grandes attributions:

- Qui rend des comptes à qui ? C'est-à-dire la source de responsabilité.
- Qui nomme qui ? C'est-à-dire la source d'autorité.
- Qui finance qui ? C'est-à-dire la source de financement.

Le degré de décentralisation à retenir pour concrétiser la mise en oeuvre de la notion d'autonomie d'un établissement d'enseignement supérieur peut prendre plusieurs formes organisationnelles, on peut identifier :

- **Déconcentration:** se caractérise par une décentralisation administrative, elle se définit par le fait que la gestion administrative est confiée à des agents nommés par les autorités centrales. Les unités déconcent-

trées ne disposent pas de postes d'autorité autonomes. Cette forme d'organisation correspond, dans sa globalité, au système de gestion administrative actuellement en vigueur.

• **Délégation:** se caractérise par une décentralisation fonctionnelle. Elle consiste à attribuer l'autonomie pour certaines fonctions. La délégation induit un transfert de compétences et de responsabilité. Toutefois, l'établissement bénéficiant de la délégation est tributaire de sa capacité à diversifier ses sources de financement autonomes et de sa latitude à pouvoir nommer ses dirigeants.

• **Dévolution:** Il s'agit d'une forme de décentralisation politique car, en plus de l'autonomie fonctionnelle, elle accorde une autonomie de gouvernance. Généralement les établissements dévolus disposent de compétences propres, de sources de financement indépendantes et d'une autorité quasi complète.

• **Privatisation:** Est une forme de décentralisation extrême et qui peut faire l'objet de régulation et d'encadrement par des organismes centraux ou étatiques.

• **Impartition:** C'est une forme de privatisation partielle de certaines fonctions des établissements publics, comme la fonction d'entretien, de transport ou de restauration.

Notons qu'aucun processus de décentralisation ne peut être viable si les établissements ne sont pas dotés de moyens et surtout d'un savoir faire pour diversifier leurs sources de financement et à imposer leur aptitudes à gérer, de la manière la plus efficiente possible les ressources financières.

Le choix de la forme organisationnelle à privilégier, pour responsabiliser les acteurs des établissements, s'insère en toute état de cause dans un processus de régulation et d'évaluation.

Pour ce qui concerne l'Algérie, la réflexion peut se porter sur la recherche, sur la base des données internes à chaque établissement, du seuil optimal de responsabilisation et d'autorégulation qui permet les meilleurs résultats.