

LE SERVICE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT: PROBLEMES ET PERSPECTIVES

M. Tahar BOUARA(*)

Le renouveau du service public dans l'enseignement supérieur peut s'inscrire dans la thématique de perspectives et de problèmes parce qu'aucune réforme n'a touché actuellement le secteur de l'enseignement supérieur notamment les procédés de financement et la gestion d'établissements, d'enseignement supérieur et plus particulièrement les grandes universités. Il s'agit là d'un problème préoccupant qui rentre dans cette perspective compte tenu même du fait des textes constitutionnels qui mettent à la charge de l'Etat tout le financement de l'enseignement supérieur; même la Constitution de 1989 le précise dans son article 50. Mais est ce que le fait que les finances de l'enseignement supérieur soient une charge de l'Etat signifie que l'Etat continue à être présent dans la gestion des établissements supérieurs et ce, malgré les tentatives de décentralisation et celles de doter ces établissements de moyens propres de compétences particulières parce qu'il s'agit d'un produit particulier ?

L'étude du financement de l'enseignement n'est pas aisée et pose de nombreux problèmes.

D'abord à quoi reconnaît-on le système de financement du secteur éducatif si système il y a ? Ensuite comment peut-on apprécier actuellement les finances de l'enseignement supérieur, autrement dit est ce que l'on dépense bien, mal, beaucoup par rapport à l'objectif assigné, est-ce que cet objectif est clairement défini ?

L'organisation et le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur qui découlent des textes réglementaires en vigueur permettent-ils une gestion rationnelle des finances et des moyens humains et matériels ?

A toutes ces questions on remarque que la doctrine en Algérie n'a apporté aucune réponse.

I Le système de financement de l'enseignement supérieur.

L'administration qui a pris l'initiative à plusieurs reprises d'organiser des rencontres sous forme de séminaires, s'est limitée à la vulgarisation des textes et des procédures liées aux aspects budgétaires et à la gestion des personnels qui se caractérisent le plus souvent par une formulation très classique; cela s'explique car ces séminaires sont destinés aux gestionnaires dans le cadre d'un apprentissage.

L'administration veut apparaître ainsi comme une institution capable de dispenser et de divulguer un savoir. A l'effet de résoudre les problèmes qui se posent à elle, elle se veut imaginative mais en réalité elle reste sensiblement limitée par le côté gestion qui absorbe l'essentiel sinon la totalité de son temps, elle ne peut donc s'attaquer au fond du problème qui doit être confié à l'université et aux universitaires. En revanche, on peut dire que les rencontres administratives constituent une preuve qu'en matière budgétaire le secteur éducatif souffre de beaucoup d'insuffisances.

A l'instar de nombreux pays l'Algérie se préoccupe du secteur éducatif. Cette préoccupation est peut être mal formulée mais cela n'empêche pas les pouvoirs publics d'insérer les termes du problème dans leurs différents programmes; cela se justifie par le succès que connaît par ailleurs la notion de rationalisation financière dans le secteur éducatif de manière générale. Sur ce point on s'entend généralement sur le fait que ce secteur absorbe beaucoup de crédits budgétaires (dépenses ordinaires et dépenses en capital), mais cela dit, on n'a pas encore tenté d'entreprendre une réforme sérieuse en vue d'aboutir à une méthode prévisionnelle et d'évaluation suffisamment rationnelle et dont le but sera une répartition des crédits budgétaires et des moyens humains (personnel enseignant, personnel de soutien).

Il est utile de souligner que la doctrine a consacré beaucoup d'écrits sur la question, ce qui a renforcé la prise de conscience dans ce domaine mais les voies et moyens restent dans l'ensemble trop confus pour prétendre arriver à une réforme du finance-

ment actuel. D'un autre côté on ne peut pas incriminer seulement le régime à des procédures de financement car d'autres éléments extra-budgétaires participent à l'incohérence de la procédure de financement actuelle.

On se pose maintenant les questions suivantes :

Le système de financement de l'enseignement supérieur peut-il s'accomoder des mesures de rationalisation budgétaires ?

Au cas où cette réforme s'avère possible quelle en serait la nature et la profondeur ? Il est évident que les mesures d'une réforme viendraient heurter directement le régime foncièrement administratif du secteur. Pour répondre à ces questions il faut d'abord dans un premier temps exposer le financement tel qu'il se présente pour en connaître les règles d'ensemble s'il y a lieu, une fois reproduite la procédure de financement traduira les règles applicables aux charges budgétaires de l'Etat c'est dans ce contexte précis que surgit le problème de l'autonomie budgétaire dans les Etablissements de l'enseignement supérieur, la recherche nous conduira à l'affirmation de la subordination totale des établissements d'enseignement supérieur à l'Etat.

C'est à partir de ce constat que s'ouvrira le débat sur les perspectives d'une rationalisation budgétaire. La reproduction schématique des différents aspects liés au financement de l'enseignement supérieur laisse apparaître l'absence d'un système propre. De ce fait on constatera également l'absence d'une méthode prévisionnelle et d'évaluation des charges propres au secteur.

Lorsqu'on a tenté de cerner et de définir le système de financement de l'enseignement supérieur on s'est aperçu que cela relèverait de la gageure. Les éléments susceptibles de constituer un système ou une méthode ou encore un modèle de financement demeurent actuellement très imparfaitement élaborés d'un point de vue conceptuel pour ne pas dire totalement absents.

En réalité l'évocation de la notion de "système" doit être manipulée avec prudence sinon elle risque de laisser penser que le secteur de l'enseignement supérieur se caractériserait par un système de financement qui s'articulerait autour de règles qui lui sont propres.

Un bref retour à la discipline mère qui concerne l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat va nous permettre de lever les équivoques qui entourent cette notion de ce système pour en montrer les limites.

Le régime de financement de l'enseignement supérieur n'échappe pas aux règles applicables aux charges budgétaires de l'Etat. Le financement de l'enseignement supérieur n'obéit en réalité qu'aux seules règles actuellement en vigueur en matière budgétaire; malgré certaines spécificités importantes, le secteur de l'enseignement supérieur ne dispose pas d'un régime financier particulier ou dérogatoire en matière financière. Les règles actuellement applicables demeurent dans l'ensemble traditionnelles et rigides donc objectivement insusceptibles de répondre aux spécificités du secteur et surtout aux objectifs recherchés. Aussi le financement de l'enseignement supérieur ne se distingue nullement du financement des charges de l'Etat. Pris sous cet angle le financement de l'enseignement supérieur est des plus classiques. La notion de système est évoquée ainsi beaucoup plus pour des commodités de langage, pour désigner le cas particulier du secteur de l'enseignement supérieur ou encore pour les enseignants et les étudiants lorsqu'ils s'adonnent à l'étude de la discipline relative à l'économie de l'éducation. Une fois cette ambiguïté levée il s'agit de présenter les limites que l'on constate dans le financement de l'enseignement supérieur, limites à l'émergence d'un modèle de financement.

II Les limites à l'émergence d'un modèle de financement

A partir des observations soulignées on peut maintenant se poser une question importante dont l'intérêt théorique est également important: peut on maintenir en Algérie le procédé de financement de l'enseignement supérieur par une application stricte et rigide des règles devenues désormais classiques, qui par ailleurs appliquées au secteur des autres administrations classiques sont constamment critiquées et rejetées ?

Au même moment où la doctrine et les pouvoirs publics s'accordent à trouver des solutions les plus rationnelles et les plus efficaces à l'épineux problème d'allocations de ressources à l'éducation, sur le plan théorique maintenir les procédés du financement actuels sont un non sens.

D'une manière générale le financement actuel des charges de l'Etat demeure orienté vers la mise en place des moyens budgétaires sans aucune recherche de l'efficacité en l'absence d'objectifs rigoureusement et préalablement établis. On ne peut plus se permettre de reconduire constamment les schémas classiques en face de préoccupations nouvelles. Cette limite importante peut laisser penser que les problèmes de financement de l'enseignement supérieur proviennent exclusivement de la méthode adoptée jusqu'à présent et caractérisée par l'application des règles classiques.

En réalité d'autres éléments extra-budgétaires participent de manière sensible à dévier les moyens déployés des objectifs recherchés. Il convient donc de faire abstention des excroissances d'un secteur éducatif emprunt de bureaucratisme qui peut porter en lui les germes d'un échec à toute réforme budgétaire. Cette réserve est nécessaire à souligner pour ne pas imputer l'ensemble des problèmes liés au financement de l'enseignement supérieur aux seules règles budgétaires, d'ailleurs les crédits autorisés généralement ne sont pas insuffisants ce sont les moyens en vue de leur répartition et de leur déploiement qui posent problème.

A priori puisque le financement de l'enseignement supérieur était intégré dans le financement global de l'Etat, il faudrait normalement imaginer une conception nouvelle et globale de rationalisation budgétaire. Une telle entreprise n'est pas aisée et l'on se heurterait à la conception du pouvoir d'Etat en voulant généraliser la forme de rationalisation à adopter.

Il est bon de rappeler les expériences dans ce domaine et les résistances qui ont été opposées à la méthode dite rationalisation des choix budgétaires. La tentative ambitieuse de la rationalisation des choix budgétaires à tous les secteurs y compris ceux de l'éducation n'a pu réussir; ce qui montre le lien de paternité très étroit entre le monde de l'éducation et l'Etat.

En revanche il est possible d'imaginer une conception de financement qui sied au secteur éducatif et qui s'appliquerait en dehors du cadre normatif de l'Etat. Il est évident qu'il ne s'agit pas de toucher au principe de l'autorisation budgétaire, nous faisons seulement allusion à la méthode prévisionnelle, à la mise en place des crédits du régime de l'exécution des dépenses, et au contrôle. C'est à ce niveau qu'il convient d'exposer les problèmes de fond qui touchent le financement du secteur éducatif.

Il faut que l'Etat accepte de renoncer au modèle de financement classique et passe à un nouveau modèle de financement. On peut imaginer un modèle pour une application restreinte du secteur de l'enseignement supérieur. Pour ce, il faut faire preuve d'imagination pour éviter les entraves juridiques de l'environnement budgétaire de l'Etat sans qu'une conception de contrôle ne soit écartée.

Il est temps de se pencher sur ces problèmes à l'aide de critères qui sont propres au secteur de l'éducation : importance de dotations budgétaires, développement de la recherche, ampleur des besoins de l'économie nationale etc... Il est également nécessaire de revoir même la mise en place des dépenses d'équipement, investissements à caractère définitif.

Deux types de nomenclatures sont en présence pour la réalisation des objectifs en matière d'éducation. Ces nomenclatures sont de nature différente; les crédits afférents sont autorisés de manière différente; leur gestion est différente; il y a une forme d'indépendance de l'évaluation budgétaire. Les services compétents au niveau de l'Etat sont différents, souvent l'objectif global n'apparaît pas clairement sans compter l'émergence du double emploi de crédit et la difficulté souvent constatée à propos de la définition à donner à une dépense en capital. Ce n'est qu'à cette condition théorique, juridique et politique qu'il sera possible de dégager les nouveaux principes et règles qui présideront au financement de l'enseignement supérieur. On pourra alors parler de système propre.

Pour le moment l'absence de ces systèmes conduit naturellement à intégrer la prévision budgétaire du secteur dans celle

de l'Etat. Cette dernière restant trop attachée aux règles et méthodes désuètes ne sied pas au secteur de l'enseignement supérieur. L'absence de méthodes prévisionnelles propres au secteur de l'enseignement supérieur dûe à des limites objectives tournerait autour des points suivants:

- La soumission de la prévision budgétaire du secteur à la procédure du calendrier budgétaire applicable à l'ensemble des charges de l'Etat essentiellement les dépenses de fonctionnement. Les limites conceptuelles sont relatives à la persistance du budget de moyen avec toutes les conséquences dues à des nomenclatures budgétaires classiques.
- Les implications dans le problème du financement sont doublées par une subordination complète des finances des établissements d'enseignement supérieur à l'Etat dues à la présence continue de l'Etat dans les différentes phases de l'élaboration et de l'exécution du budget des établissements d'enseignement supérieur.
- L'organisation et le fonctionnement des établissements de l'enseignement supérieur fait apparaître l'absence d'un organe délibérant disposant de pouvoirs propres ou de compétence budgétaire et de compétence administrative.

Ce n'est qu'au moment où les tentatives de réforme deviendront plausibles qu'il serait possible d'ouvrir le débat sur les perspectives d'une réforme budgétaire et donc de qualité de service public de l'enseignement supérieur.

Débat

Question

J'ai eu à travailler sur le dossier "autonomie de l'université" qui a été présenté au gouvernement il y a un plus d'une année. A la lecture de ce document il y a des réponses à la crise de l'enseignement supérieur que vit notre pays. L'enseignement supérieur étant un

exemple type de la crise du service public, on constate une crainte des universitaires de perdre pour la plupart une situation de sinécure. Qu'en pensez-vous ?

Réponse.

La notion d'autonomie a constitué une grande crainte aux yeux de la communauté universitaire, particulièrement les enseignants. Nous universitaires, nous voulons réfléchir sur la notion d'autonomie budgétaire et financière, c'est à dire amener les décideurs (pouvoirs publics) à se préoccuper de la question financière et budgétaire ainsi que de celle de l'organisation administrative des universités.

Les pouvoirs publics ont pris conscience de l'ampleur des problèmes liés à l'éducation d'une manière générale et aux problèmes de l'enseignement supérieur en particulier, mais ils n'ont jamais renoncé à leur compétence directe ou indirecte en ne voulant pas entamer les réformes élémentaires ce qui a suscité des problèmes d'ordre financier, administratif, pédagogique et politique.

Le dossier concernant l'autonomie transmis à la communauté universitaire pour étude a constitué une crainte car il a été vu sous l'angle de la carrière des enseignants; de problèmes de l'utilisation de langue; faut-il réformer le cursus lui même ou la langue d'enseignement?

Les pouvoirs publics (Etat), la communauté universitaire doivent prendre conscience de la transparence financière.

Le problème de ce comportement est compréhensif il est lié à l'environnement de l'université; on ne déploie pas les moyens pour améliorer la qualité de service: rationalisation de la gestion, réduction des dépenses de l'enseignement supérieur. En réalité on est arrivé à un paradoxe en voulant trop réduire on a consommé

plus et on consommant plus on n'a pas atteint l'objectif qui consiste à améliorer la qualité de l'enseignement par les moyens budgétaires ou celui d'améliorer la qualité même de comportement des enseignants. La dépense pédagogique est devenue l'exception; la dépense administrative est devenue une dépense de droit commun.

Pour vérifier si dans notre pays l'enseignement supérieur peut connaître une première phase de réforme il faudrait que l'Etat lui même renonce à ses prérogatives.

Quand on voit l'organisation des universités, la première chose qui frappe c'est l'absence de l'organe délibérant, le seul organe délibérant qui ait été prévu par les textes de création "Conseil d'orientation" dont le fonctionnement est très lourd, la composition est entièrement étatique; le recteur nommé par décret présidentiel assure seulement le secrétariat, mais cet organe d'orientation ne s'est jamais réuni. L'Etat est présent et renonce à ses compétences.

Lorsqu'on a voulu vérifier l'autonomie budgétaire des universités soit dans la phase prévisionnelle soit dans la phase d'exécution, même dans le contrôle, l'Etat était continuellement présent ce qui signifie que l'université n'a pas de compétence budgétaire.

En fait le problème est politique et non pas juridique ou financier.

Les problèmes juridiques et budgétaires sont connus, à la limite on peut les confier à un collectif d'enseignants afin d'élaborer un projet qui constituerait un préalable à la rationalisation budgétaire; phase que l'Algérie ne connaîtra que lorsqu'elle aura réglé certains à priori politiques. Peut être que les problèmes sont en train d'être réglés dans cette phase de démocratisation.