

Problématique et perspectives de la gestion du non-marchand avec référence au cas de l'université algérienne.

Amrani Abdelmadjid
Université de Laghouat

ملخص

إن الصدمة البترولية لسنة 1973 أجبرت الكثير من البلدان النامية على إدخال تعديلات عميقة في مجال تسيير المنظمات التربوية والتي تعتمد على التسيير الجديد لها في هذا السياق، بالرغم من اعتراف هذه الأخيرة بخاصيات المنظمات العمومية، إلا أنها أحست بحتمية ادخال طرق التسيير الحديثة لرفع مردودية هذه المنظمات وبعبارة أدق فإن صلاحيات المنظومة التربوية تتمثل في:

- تسيير يعتمد على هيكل إداري مرن
- مركزية التسيير لبعض الجوانب البيداغوجية (نوعية التدريس، تحديد معايير توظيف الأساتذة،...).

هذه الورقة تهدف الى طرح حالة الجامعة الجزائرية في اطار التسيير العمومي الجديد.

Résumé

La nouvelle gestion publique qui constitue le cadre théorique et idéologique des récentes réformes introduites dans le secteur éducatif se caractérise essentiellement par:

(i) La nécessité de l'adoption d'une administration plus souple et amincie pour libérer les initiatives et rapprocher davantage l'organisation éducative des ses bénéficiaires.

(ii) Une plus grande centralisation de la gestion de certains aspects précis de la pédagogie (contenu des programmes de formation, qualifications des enseignants...) en vue de mettre fin à l'anarchie et à l'improvisation qui règnent dans la plupart des organisations éducatives.

Ce papier tente précisément de situer le cas de l'université algérienne par rapport à cette nouvelle problématique de la gestion des affaires publiques.

INTRODUCTION.

Pendant longtemps, l'administration a pu se maintenir à l'abri de l'application des règles de gestion au sens économique du terme. Le contexte de raréfaction des deniers publics qu'a connu l'économie mondiale à la suite du choc pétrolier de 1973, a été le point de départ, d'une profonde restructuration et, d'une plus grande efficacité des ressources publiques. Depuis lors, le service public et les organisations éducatives n'ont cessé de faire l'objet de mesures d'aménagements.

Dé bureaucratisme et obligation de résultats ont été sans aucun doute, les éléments les plus saillants de la mutation qui a été opérée au niveau du management de la plupart des organisations sans but du lucre. La subsidiarisation du secteur public aux règles de marché a permis de réaliser des résultats extrêmement satisfaisants sur le plan de la performance économique. Mais, l'administration et les organisations éducatives des pays du tiers monde et, de l'Algérie en particulier, sont demeurées impassibles au management et continuent de faire les frais d'une série de dysfonctionnements. Le caractère fortement bureaucratique et l'application à outrance de principe cybernétique de décision, empêchent l'administration d'être suffisamment à l'écoute des préoccupations des usagers. Il résulte donc, un net décalage entre l'action des organisations publiques et les attentes des citoyens et de l'environnement en général. Ce qui se solde en définitive par un gaspillage parfois exorbitant de ressources.

Dans cette perspective, il est urgent de revoir en profondeur l'organisation et les pratiques managériales du secteur public et, des organisations éducatives en particulier en vue de les rendre plus performantes et capables de relever les défis de la nouvelle division internationale du travail version mondialisation.

1- Y a-t-il vraiment matière?

Peut-on vraiment parler de management dans le cas d'une administration, ou d'un service public, ou d'un « métier de cœur »?

La pensée qui a prévalu jusqu'à nos jours a toujours réfuté l'idée de management dans ce type d'organisation. Cela dénaturerait l'objet même du service public, des prestations fournies. Historiquement, il a

été en fait, toujours beaucoup plus question d'administration guidée essentiellement par quelques règles très générales et, par beaucoup d'intuition plutôt que de gestion à proprement parler (Meunier 1992, p. 3). Mais les règles qui dictent l'administration du service public ne peuvent être conçues que, fondamentalement par rapport à un objectif central: les attentes des usagers. Or, les attentes des usagers, sont un phénomène social qui évolue objectivement en fonction de l'évolution de la science, des techniques, et du progrès social d'une manière très générale (Parenteau 1994, p. 5). Les règles d'administration sont donc naturellement appelées à suivre la dynamique de l'évolution sociale au risque de devenir obsolètes et sans relation pertinente avec la réalité. Dans une telle perspective, la gestion de l'administration ne peut pas objectivement reposer uniquement sur de simples règles à caractère très général. D'autre part, l'aspect intuitif dans la gestion des administrations publiques nous interpelle et nous met en garde contre le fait que dans toute intuition, il y a forcément une part plus ou moins grande de subjectivité, d'aléas et de biais. Ce qui peut entacher le fonctionnement du service public d'arbitraire et d'imprévisibilité. Entraînant à la fois une insatisfaction des usagers et des surcoûts de gestion du service public. En effet, comment serait-il possible de laisser libre cours à l'intuition quand il s'agit de problèmes aussi importants que ceux de la santé publique, de l'éducation ou de la formation des cadres d'un pays, par exemple? Nous pensons que la gestion des organisations non marchandes eu égard à leur importance parfois souvent stratégique, doit au contraire, faire l'objet d'une attention toute particulière et ceci, pour au moins les raisons essentielles suivantes:

1.1-La tendance à la raréfaction des ressources publiques.

La crise pétrolière du début des années 1970 et l'augmentation significative du cours des hydrocarbures qui s'en est suivie, a contraint la plupart des pays de l'O.C.D.E à réagir et à revoir en profondeur la gestion du service public.

La diminution drastique des deniers publics et, les difficultés devenant de plus en plus croissantes pour l'Etat de collecter les fonds nécessaires au fonctionnement du service public, a contraint naturellement la plupart de ces pays à entreprendre des mesures très audacieuses et très énergiques en direction du domaine public pour améliorer sa gestion en vue d'accroître sa performance et, de préserver sa survie (Ouellet 1992, p. 32).

La chute des prix pétroliers dès le milieu de la décade 80-90, qui a vu le prix du baril de pétrole péricliter en de ça de 10 dollars le baril, a mis la plupart des pays producteurs dans une situation quasi-similaire à celle des pays consommateurs avancés. Ce qui en fin de compte pose au secteur public de ces pays l'incontournable question de la nécessité de l'usage de plus de rigueur dans la gestion des ressources publiques.

C'est donc l'histoire qui semble se répéter un peu plus d'une décennie plus tard, mais cette fois ci, dans l'autre hémisphère de la planète. Il s'agit en fait d'un «effet boomerang» dans toute sa splendeur. Avec cette différence, c'est que, les pays de l'hémisphère sud peuvent aujourd'hui mettre à leur profit les enseignements de l'expérience des pays du nord.¹ Lesquels, ont eu à déblayer une terre totalement en friche et, en procédant très souvent de manière purement empirique. Comme cela a été le cas du gouvernement Thatcher et de beaucoup d'autres du Common Wealth (Saint-Germain 2001, p. 8)²

Cependant, les pays en développement ont certaines caractéristiques propres qui les différencient des pays du Nord. Ils ont généralement une démographie galopante et des pratiques managériales qui rendent difficile la mise en place et l'application des règles de la gestion moderne (Laouisset 2003, pp. 69-84).

Dans le contexte que nous vivons les exigences modernes de rentabilité et de qualité nous obligent sans réserves à réformer le mode de gestion des organisations éducatives pour les rendre (i) conformes aux goûts et préférences des usagers, (ii) compatibles avec la tendance

générale du développement de la science et des technologies dans le monde et, (iii) plus performantes en termes de coûts et de qualité.

Nous sommes donc vivement interpellés d'avancer sur ce terrain rapidement, prudemment et surtout méthodiquement. Procéder méthodiquement signifie que le préalable à toute initiative dans ce sens exige que, l'opération soit soumise à l'appréciation et à l'avis des spécialistes et des personnes les plus concernées par le problème (Bendiabdellah et al 1996, pp. 429-431). Plus encore, étant données l'importance, la complexité et l'envergure de la tâche dans ce domaine, il est impératif de travailler en groupes pluridisciplinaires, tout en associant le secteur utilisateur chaque fois que l'intérêt l'exige. Une manière de le faire serait d'impliquer chaque fois que cela s'avère possible, les anciens extrants universitaires qui occupent des emplois ayant une relation pertinente avec l'objet.³

Cette pratique est très utilisée à travers tout le Royaume-Uni. Elle consiste tout simplement à réunir une fois par an ou chaque fois que l'intérêt l'exige, les anciens sortants des universités et collègues en séminaires résidentiels en vue précisément de resserrer au maximum les liens entre le secteur de la formation et l'évolution des opportunités d'emploi. Ce qui permet du même coup de faire des scénarios prospectifs et de la prédiction pour des horizons de plus ou moins long terme. C'est-à-dire, faire tout bonnement de la planification stratégique des besoins en formation.

1.2 - L'activité de l'administration n'est pas guidée par une obligation de résultats.

Il est généralement admis que l'administration se caractérise par des objectifs souvent flous, ambigus et parfois même contradictoires (Meunier 1992, p. 70).

A cette phase ex-anté des objectifs, il apparaît déjà suffisamment clairement que l'administration dans son fonctionnement quotidien

peut être sujette à un comportement entaché d'arbitraire de la part des administrateurs.

Dans un tel contexte, l'action et la gestion ne peuvent avoir un contenu clair et encore moins universel. Les administrateurs ou les gestionnaires publics vont donc avoir naturellement tendance à gérer les affaires de l'administration selon leur propre compréhension ou leur conviction personnelle (ou selon celle du parti politique auquel ils adhèrent).

A une phase ex-post, le contrôle et l'évaluation de l'action publique deviennent un exercice extrêmement difficile, voir inextricable.

En effet, si les objectifs de l'administration ne sont pas clairs au départ, par la suite, toute action de contrôle et d'évaluation de l'activité deviennent une tâche tout à fait impossible.

C'est d'ailleurs, en grande partie à cause de ces raisons que les opérations de contrôle appelées communément « audit » sont très rarement opérées dans l'administration. Et quand elles sont faites, elles ne donnent jamais rien de réellement constructif. Elles prennent souvent l'allure d'opération coups de poing ou de règlement de comptes, sans plus.

Le secteur de l'économie marchande par exemple, arrive à évaluer rapidement et sans ambiguïtés son activité à l'aide de critères quantitatifs et qualitatifs clairs et universellement connus. Il s'agit soit d'un montant de bénéfices, d'un taux de profit, d'un montant de chiffres d'affaires, d'un volume de ventes ou, d'un pourcentage de parts de marché.

A l'inverse, le secteur non-marchand éprouve beaucoup de difficultés à faire pareillement. A la place, les administrateurs du secteur public se targuent bien souvent de gérer tels ou tels effectifs de personnels, telle ou telle enveloppe budgétaire ou d'avoir pu

consommer jusqu'au dernier centime le budget de l'année avant la clôture de l'exercice, etc...

Alors que l'activité de l'organisation marchande est essentiellement guidée par une obligation de résultats ce qui permet une polarisation constante de l'activité autour des critères de performance bien arrêtés, l'activité de l'organisation non-marchande est au contraire essentiellement centrée sur les moyens. L'obligation de moyens que s'imposent les administrateurs publics fait que, bien souvent, l'intérêt particulier prime l'intérêt général. C'est ainsi que, les administrateurs dans l'exercice de leurs fonctions vont naturellement avoir tendance à augmenter démesurément les besoins de leur service pour accroître leur prestige, leur pouvoir et celui de leurs alliés ou tout simplement pour faire fonctionner leurs services dans des conditions matérielles et financières plus confortables.

Dans un tel contexte, il est parfaitement clair que l'activité de l'administration s'accompagne forcément de surcoûts (surcoûts de fonctionnement et surcoûts d'opportunité) et donc, d'un gaspillage des ressources qui peuvent parfois atteindre des seuils alarmants. Dans cet ordre d'idées, il n'y a qu'à voir par exemple, la nature et le montant des dépenses engagées à la hâte par les responsables financiers (le comptable public) à l'approche de la clôture de l'exercice budgétaire pour avoir une idée de l'ampleur du gâchis. Le service public est généralement apprécié par référence à sa qualité. Mais, la qualité est elle même quelque chose de difficile à définir avec précision car, elle revêt à la fois un contenu objectif et un aspect subjectif important. La qualité nous savons évidemment tous ce que c'est. Et pourtant, il nous est souvent si difficile de la définir ou de cerner ses contours avec précision (Mintzberg 1984, p. 375). Finalement, le service public produit des effets externes dont il est très difficile d'apprécier les retombées en termes d'impact sur les secteurs qui se trouvent en amont et en aval de l'activité publique. Le problème de l'évaluation de l'activité publique est par conséquent complexifié davantage par les difficultés d'appréciation et de quantification des externalités et plus

particulièrement en ce qui concerne les bénéfices générés par l'activité des organisations publiques (Meunier 1992, pp. 16-17).⁴ La formation des cadres par l'université est le cas le plus typique du service public à large spectre d'effets externes dont les plus évidents sont à notre sens : (i) l'amélioration de la productivité des organisations grâce aux cadres produits par les universités, (ii) l'élévation du niveau culturel du pays et des régions, (iii) plus de prévisibilité dans la dynamique du développement de la société, (iv) promotion des valeurs et des traditions démocratiques ...

Et, c'est peut être en grande partie à cause de ces difficultés d'appréciation des coûts et bénéfices que, l'administration a pu se soustraire pendant longtemps à l'application de règles de la rentabilité et de la performance au sens économique stricto sensu.

Mais, il faut voir en ce statut particulier qui a permis au secteur public de demeurer si longtemps sur un piédestal, une situation qui est appelée naturellement à s'effriter extrêmement rapidement avec les nouvelles exigences de la normalisation et de la globalisation. Exigences qui vont dans le sens de l'abandon définitif du paradigme encore dominant dans certains pays de «l'Etat Providence» et des idées Keynésiennes du rôle moteur de l'Etat dans la société.

1.3 - L'administration est une organisation de type bureaucratique.

L'Université est un service public à caractère culturel et scientifique et qui s'accompagne naturellement d'une forme d'organisation bureaucratique. Cette forme d'organisation par le caractère cybernétique du processus de décision inhérent au système ne permet nullement:

- (i) De corriger les dysfonctionnements dans la gestion au fur et à mesure qu'ils apparaissent (Duhaime 1991, pp. 36-50).
- (ii) De réfléchir sur un schéma de développement stratégique cohérent.

Cette forme d'organisation s'accompagne au contraire, d'un exercice routinier mais, très hiérarchisé des fonctions. Ce qui entraîne inmanquablement :

(i) Un accomplissement très partiel et très superficiel des tâches par les supérieurs hiérarchiques (Mintzberg 1986, pp. 124-132). L'accomplissement partiel des tâches est le résultat logique de (i) la trop forte concentration des responsabilités et, de (ii) la nature des objectifs de l'administration publique qui impliquent une imputabilité minimale voire inexistante des responsables de l'administration..

(ii) Une marginalisation et une asphyxie des énergies innovatrices de l'organisation. La marginalisation des cadres compétents, le niveau de performance et la qualité des prestations souvent très discutables sont une manifestation singulière du phénomène de la gestion bureaucratifiée de l'administration.

(iii) Un coût de fonctionnement et un surcoût d'opportunité anormalement élevés. Dans cette perspective, le bureaucrate cherche à maximiser son budget et toutes les variables qui servent à son calcul. La logique bureaucratique fait que, la responsabilité, le pouvoir et les perspectives de carrière sont fortement dépendants du volume financier et des moyens gérés mais non des résultats obtenus. La maximisation du budget devient donc la manière la plus catégorique d'amélioration du statut du fonctionnaire (Meunier 1992, p.49). La tendance tout à fait naturelle à gonfler les prévisions budgétaires se fait inévitablement au détriment du bon fonctionnement et du développement d'autres secteurs du domaine public. Ceci entraîne donc des surcoûts budgétaires pouvant atteindre des proportions souvent considérables.

Cette attitude du bureaucrate est un facteur déterminant de la «Théorie Economique de la Bureaucratie». Elle est en même temps un facteur pivot dans le modèle de Nikkassen (Nikkassen 1971, p. 38).

2- Importance des enjeux.

Le jeu conjugué des points cités plus haut, c'est-à-dire: - l'absence d'obligation de résultats,-les difficultés d'appréciation de l'activité publique et,-la forme d'organisation fréquemment adoptée par l'administration, se traduit dans le quotidien des établissements universitaires par une série dysfonctionnements dont les plus importants sont à notre sens les suivants:

2.1- Une formation qui ne répond pas toujours aux attentes des jeunes étudiants.

Trop souvent victimes d'une orientation administrative expéditive, parfois même absurde, plusieurs milliers de jeunes étudiants sont souvent contraints de vivre un stress et une profonde frustration tout au long de leur cursus scolaire. Ce qui laisse présager à terme, des risques de débordements pouvant porter atteinte à la stabilité sociopolitique du pays.

C'est ainsi qu'une étude menée par le chercheur auprès de trois établissements universitaires du pays au titre de l'année académique 2001-2002 montre à l'évidence l'ampleur du décalage et du désastre latent. En effet, les questionnaires distribués en direction de la population estudiantine indiquent clairement que pas moins de 37.52% des étudiants de première année en Sciences Economiques auraient sans aucun doute fait d'autres études si l'opportunité leur avait été offerte en temps opportun.⁵

Une autre étude menée une année au paravent par un groupe d'enseignants chercheurs dans le département de psychologie de l'université de Laghouat corrobore amplement les résultats de notre investigation.⁶

Il est vrai qu'au vu de la formidable explosion démographique estudiantine, l'administration à l'échelon de la tutelle a toutes les difficultés du monde d'assurer chaque année une ventilation irréprochable de tous les effectifs à travers les filières disponibles.

Mais, il demeure que cette tâche qui revêt un caractère particulièrement important pour l'avenir des jeunes générations nécessite objectivement toute une batterie de solutions plus concertées, plus adaptées et, plus appropriées.

Il y a donc là, un sérieux problème d'orientation scolaire qui attend d'être réglé dans les délais les plus courts. Il nécessite sans aucun doute une recherche plus élaborée et pluridisciplinaire en vue d'améliorer un peu plus le système d'orientation en place. Le système actuel donne beaucoup plus l'impression de se réduire davantage à une simple procédure autoritaire et expéditive de triage et d'affectation automatisée.

Cette manière autoritaire d'orientation des étudiants trouve en fait sa justification profonde dans un principe de centralité culturelle qui a de tout temps prévalu dans le secteur de l'éducation et de la formation. Principe selon lequel, c'est toujours les choix et les avis des responsables de l'administration centrale qui sont déterminants en dernière instance. S'il est vrai que, c'est bien sûr l'Etat qui en Algérie finance la formation universitaire à travers la loi des finances, il n'en demeure pas moins que l'étudiant a également sa part d'investissement dans le processus de formation. L'étudiant investit de l'argent,⁷ du temps, déploie des efforts et, paie parfois un lourd tribut en santé physique et psychique (maladies collectives, stress, angoisse...). Plus encore, il ne peut être raisonnablement fait obligation à une personne à consentir tant d'efforts et de sacrifices, à s'éloigner de ses proches et, d'étudier souvent dans des conditions peu commodes en dehors de tout désir et de toute motivation. L'investissement dans la formation doit donc être objectivement perçu et appréhendé comme un co-investissement mettant en présence les personnes formées et les personnes chargées de mettre en œuvre le programme d'investissement (Caspar et Afriat, 1988, p.77). Mais, le choix d'une filière de formation doit en même temps tenir compte des capacités cérébrales de l'étudiant. En définitive, le choix d'une filière de formation doit tenir

compte d'au moins deux critères décisifs : les préférences et, les aptitudes des personnes formées (Caspar et Afriat 1988, pp. 77-78).

2.2- Un taux d'échec scolaire relativement élevé.

Ce phénomène est un résultat direct de la mauvaise orientation de départ de l'étudiant qui prend la forme d'un allongement inutile et coûteux de la formation

Il s'agit des redoublements (school-reseat) et des cas d'abandons purs et simples (school-dropout).⁸

A titre d'illustration, les statistiques officielles du ministère de tutelle indiquent dans le cas des études universitaires en Algérie, un allongement moyen de la durée normale de la graduation de un à trois semestres selon la filière de formation, selon les établissements et selon le sexe.⁹

L'échec scolaire est particulièrement élevé durant la première année de la formation.¹⁰

Ce phénomène de déperdition pénalise significativement l'efficacité interne (internal efficiency) des organisations éducatives. En effet, un redoublement d'une année pour une durée normale de quatre années d'études par exemple, entraîne une inefficacité interne de 25%

2.3- Une inadéquation formation emploi.

Ce dysfonctionnement abouti à un système de production de cadres sans relation avec les besoins de l'économie nationale et sans relation avec les préoccupations de la société en général (Miss match formation-emploi).

Toutes les études menées dans ce sens montrent de manière parfaitement claire qu'il s'agit là du résultat d'un développement complètement cloisonné de l'Université par rapport à son environnement.¹¹

Ceci, malgré le fait implicite et explicite que l'Université algérienne a pour mission précisément de former les cadres nécessaires pour les besoins de l'économie nationale (Laouisset 2003, p. 17).

A titre d'illustration, dans la wilaya de Laghouat par exemple, sur un échantillon de 32 diplômés en Sciences économiques, moins de 5 % d'entre eux ont pu décrocher un emploi à titre permanent (contrat à durée indéterminée) une année après la date d'obtention de leur diplôme et ce, malgré la présence sur le territoire de la wilaya du plus important complexe de gaz naturel du pays à Hassi-R'mel.

Il faut peut-être pour des raisons d'objectivité et de justice tempérer un peu notre ton accusateur vis-à-vis de l'incohérence et de l'inefficience de notre système de formation des cadres en signalant que, le décalage entre la formation et les besoins en emplois se rencontre dans la plupart des pays voisins, en Europe et même aux Etats-Unis d'Amérique.

Mais la particularité du cas algérien, vient du fait que beaucoup de familles de grandes taille et de revenus très modestes ont misé gros sur la réussite de leurs enfants.

A cela, il faut signaler l'absence presque totale de secours et d'aide sociale en direction de cette frange de la population à la fois sensible et combien versatile.

Dans un tel contexte, des milliers de jeunes diplômés sans emplois sont livrés à eux même à la fleur de l'âge avec d'énormes besoins et, qui ne trouvent aucun interlocuteur attentif et aucun semblant de réponses à des préoccupations combien urgentes et brûlantes.

Nous sommes donc les témoins oculaires d'un drame à ciel ouvert et dont le développement ne laisse pas présager d'un avenir très serein pour le pays. Il s'agit là au contraire, d'un problème économique et social d'une extrême gravité pouvant avoir de sérieuses

incidences qui risquent de fragiliser davantage la stabilité politique et sécuritaire du pays.

En d'autres mots, si les difficultés à venir du pays devaient être évaluées à la mesure de la déception des ces milliers de jeunes sans emplois, il est parfaitement aisé d'entrevoir l'ampleur du drame algérien.

2.4- Une formation de qualité médiocre et obsolète.

Il n'est de secret pour personne que les profils et les programmes de formation sont demeurés dans la cas de l'Algérie trop longtemps inchangés et ce, malgré tous les bouleversements dans la société algérienne et à travers le monde.

En réalité, le secteur de l'Enseignement Supérieur pour de multiples raisons et notamment à cause du facteur bureaucratique a connu une longue période d'hibernation. Depuis la réforme de 1971 aucun changement notable n'a vu le jour aussi bien en matière de reprofilage des filières de formation qu'en matière de révision dans le contenu des programmes de formation.

Plus grave encore, les quelques rudiments de démocratie issus de la « Refonte de l'Enseignement Supérieur » de 1982 ont été tour à tour supprimés. Il s'agit en particulier du principe de l'élection aux postes de responsabilités administratives et pédagogiques et plus récemment les comités pédagogiques (CPC - CPF).

Le corps professoral également frappé de plein fouet par les restrictions budgétaires ne bénéficie plus de programmes de recyclage sérieux. Ce qui se traduit en l'absence d'un système de formation continue et d'un programme de recherche pertinent par une (i) obsolescence extrêmement rapide des connaissances et par (ii) une performance en de ça des exigences de la profession en ce début de siècle qui s'annonce comme celui du savoir et de l'intelligence par excellence.

Le constat accablant de cette désespérante léthargie est la conséquence logique de la gestion bureaucratique de l'organisation éducative. Le processus cybernétique¹² de décision largement adopté et appliqué par les responsables à l'échelon de la tutelle et des établissements de l'enseignement

Mais, la liste des facteurs de dysfonctionnements dans les Universités algériennes ne s'arrête pas là. En effet, le lecteur averti aura sans doute remarqué de lui même qu'il y a beaucoup à dire sur : (i) la recherche scientifique qui malgré le fait incontestable qu'elle soit la force stratégique de la formation supérieure demeure jusqu'à présent à un état embryonnaire et ce, malgré la création récente d'un nombre important de laboratoires de recherche et, l'octroi d'importantes sommes budgétaires au chapitre de la recherche scientifique, (ii) les méthodes d'enseignement et les supports pédagogiques utilisés, (iii) le système d'évaluation et de progression des étudiants et, (iv) cette désespérante hémorragie d'enseignants vers d'autres pays qui arrivent à leur offrir en sus de conditions matérielles plus attractives, des opportunités réelles de valorisation de leurs connaissances et de leur savoir faire (Laouisset 2003, p. 17).

Pour illustrer davantage le propos, les statistiques nationales disponibles en décembre 2002 indiquent que, l'Algérie a perdu pas moins de 400.000 cadres tous secteurs et tous grades confondus, durant les quatre dernières années.¹³

Cette perte de matière grise correspond à un laborieux effort pour le pays de dix années de formation!

3- Comment réagir face à ce constat accablant.

3.1- Réaménagement des sources de fonds.

Pour ce qui est du problème de la tendance actuelle à la diminution des deniers publics consécutive à l'accroissement relatif de la demande pour la formation, la première chose qui vient à l'esprit, c'est d'essayer de chercher des moyens supplémentaires auprès des bénéficiaires

directs. C'est le cas du secteur hospitalo-universitaire qui semble vouloir investir cette voie avec beaucoup de difficultés et, beaucoup d'ambiguïtés, cependant.

Une privatisation partielle de la gestion dans le secteur de la formation supérieure est possible moyennant quelques aménagements. Une étude récente menée par le chercheur auprès des étudiants, des enseignants et des responsables pédagogiques des universités d'Annaba, de Batna et, de Laghouat, indique une nette opposition à l'idée d'une quelconque privatisation de la formation. Les questionnaires et les interviews adressés à l'attention des étudiants attestent d'une farouche opposition à toute idée de privatisation de la formation.

Le refus du principe de la privatisation est par contre, beaucoup plus modéré et beaucoup plus nuancé pour ce qui est d'une privatisation partielle des œuvres scolaires et universitaires et de certains travaux et services tels que les travaux d'entretien et réparations des installations, d'environnement, etc.

Nous pensons qu'une telle initiative si elle venait à être implémentée pourrait conduire non seulement à des économies d'argent, mais aussi à réaliser une diminution substantielle du gaspillage et du coulage particulièrement en matière de restauration universitaire, de travaux d'entretiens et de réparations des installations.

Cette pratique n'est certainement pas une nouveauté. Elle est en fait largement utilisée dans beaucoup de pays. Elle rentre en fait en droite ligne avec les principes de la théorie moderne de la gestion publique (Urio 1998).

La théorie des choix publics et particulièrement la formule de «l'agence» comme forme de gouvernance plus efficiente de l'administration publique est une excellente illustration de cette pratique de dessaisissement de certaines tâches par l'administration au profit d'autres organisations plus performantes et plus efficaces (Boston et Alii 1996).

Un constat demeure certain, au vu des résultats de la recherche effectuée dans les trois établissements universitaires visités, c'est qu'une telle initiative a beaucoup de chances de se traduire également par le gain d'une meilleure qualité de la prestation de service au bonheur de l'étudiant.

- La formule du sponsorship peut être d'un apport appréciable en matière de source de financement au profit du secteur de la formation.

Plus encore, cette formule en développant la recherche appliquée via les différents laboratoires de recherche au profit des entreprises nationales va permettre non seulement de régler certains problèmes économiques, mais aussi de permettre:

(i) une meilleure maîtrise de certaines technologies qui sont appelées à avoir d'énormes débouchés dans les années à venir (énergie solaire, traitement des eaux salées et saumâtres, systèmes d'irrigation en particulier en milieux arides et semi-arides...);

(ii) une meilleure harmonie formation emploi qui se traduit par la possibilité de pouvoir concocter et élaborer des profils de formation et des programmes de formation plus pertinents et plus rentables pour l'avenir du pays. C'est-à-dire, une formation et une recherche scientifique en étroite relation avec les besoins de l'environnement et les besoins de la société en général (Bendiabdellah et al 1996).

3-2 Utilisation d'un management de meilleure qualité

C'est à notre sens le gisement le plus précieux et, c'est grâce à un management performant qu'il sera possible de mettre en place une organisation tournée vers la performance et l'efficience. C'est-à-dire un management capable de réaliser la fameuse maxime des temps post-modernes: produire plus, mieux et, à moindre coût (Saint-Germain 2001, pp. 8-9)

Les pays avancés qui ont introduit des réformes dans le secteur public et en particulier dans le secteur éducatif, ont tous, tour à tour, axé leur

préoccupation centrale autour du concept d'organisation, de qualité du management et, des pratiques managériales (Monks 1998).

Cependant, les pays du tiers monde et particulièrement ceux qui ont adopté à la suite de leur indépendance un schéma de développement de type dirigé accusent aujourd'hui un retard considérable sur ce plan. Et ce, aussi bien au niveau des structures d'accueil qu'au niveau des mentalités. Mais, les enjeux sont d'une telle importance qu'il faille absolument s'atteler à la tâche en déployant une action d'une densité telle à faire abdiquer les énergies conservatrices les plus farouches.

Il faut rapidement engager une double action, l'une allant dans le sens d'une plus grande décentralisation pour libérer les initiatives en mettant un terme à la concentration du pouvoir que partagent à l'échelon local le rectorat et, au niveau central la tutelle (démocratisation des structures de l'administration) et, l'autre vers une plus grande rationalisation de l'activité pédagogique, administrative et financière (principe de subsidiarité de l'Etat aux règles du marché).

En effet, l'organisation bureaucratique se caractérise par une tendance à la concentration du pouvoir entre les mains de quelques gestionnaires ou de quelques administrateurs seulement. La conséquence d'une telle monopolisation du pouvoir de décision se traduit comme il a été signalé plus haut par un travail qui ne peut s'acquitter de la responsabilité que d'une manière très superficielle et très parcellaire (Mintzberg 1986, pp 124-132).

D'autre part, il faut également et même si cela peut paraître paradoxal, engager quelques actions précises dans le sens d'une plus grande centralisation dans certains domaines précis de la gestion des affaires pédagogiques. Ce contre courant (décentralisation-centralisation), est rendu nécessaire pour mettre davantage de rigueur dans l'harmonisation, la cohérence, la pertinence des profils et des programmes de formation et, des qualifications du staff enseignant.

Il s'agit en somme d'essayer de mettre un terme au travail d'improvisation et d'anarchie dans le contenu des programmes de formation dans les différents établissements de la formation supérieure.

Il faut également définir de manière plus précise et plus autoritaire les minima de couverture des programmes, seuils en deçà desquels un module, ou une formation ne saurait être sanctionnée par des examens et encore moins validée en fin de parcours comme cela se fait très souvent et le plus normalement du monde dans beaucoup de nos universités en dépit de tout bon sens et de toute déontologie.¹⁴

Finalement, il faut mettre un peu plus de rigueur dans les pratiques pédagogiques particulièrement en matière de programmation des enseignements, et de structuration des effectifs (niveau des éléments d'un même groupe, et taille des groupes d'étudiants particulièrement en T.P et, en T.D).

Dans cette perspective, il nous paraît à l'évidence complètement aberrant, voir même insensé, de programmer certains enseignements en fin de journée pour de simples convenances personnelles,¹⁵ de constituer des groupes d'étudiants en T.D et, en T.P par simple référence à l'ordre alphabétique des noms des étudiants ou sur la base d'un simple choix de l'étudiant.

Cette carence dans la rigueur de la programmation est lourde de conséquences sur le rendement pédagogique de l'étudiant, sur la relation étudiants-étudiants et sur la relation enseignants-enseignés et même sur la relation enseignants-enseignants. Les réformes éducatives amorcées durant la dernière décennie dans beaucoup de pays de l'OCDE ont toutes eu à recourir à des actions énergiques, courageuses et parfois même très autoritaires pour mettre davantage d'ordre dans les affaires pédagogiques. C'est le cas en particulier de la Grande-Bretagne, de l'Ontario, de la Nouvelle- Zélande et de beaucoup d'autres pays (Saint-Germain 2001, p. 8). Ce n'est donc qu'au prix d'une série d'actions correctives à la fois concertées, courageuses et,

autoritaires qu'il serait possible de remettre graduellement les choses sur rail et d'espérer mettre un terme au désordre et à l'anarchie qui règnent dans le secteur éducatif.

4- CONCLUSION.

De ce qui précède, il ressort assez clairement que la gestion des organisations à caractère non lucratif doit être revue de manière significative en vue d'atteindre une meilleure performance, d'assurer la survie et le développement. Plus encore, étant donné l'importance des enjeux dans le secteur de l'éducation en général et de la formation supérieure en particulier, il y a urgence à rapprocher davantage la formation de -ses bénéficiaires directs, -des préoccupations de l'économie nationale et -du développement de la science et de la technologie dans le monde.

Un tel rapprochement ne se justifie pas uniquement par des raisons électoralistes. Il se justifie surtout par des raisons de rationalité économique, sociale, politique et, stratégique.

Le développement régional, le développement stratégique et la cohésion nationale ne peuvent être objectivement et, rigoureusement conçus en dehors d'un tel rapprochement.

L'avènement récent mais fulgurant des nouvelles technologies de l'information et de la communication (N.T.I.C) pose de manière suffisamment claire les risques d'effondrement possible de la profession d'éducation publique au profit de nouveaux professionnels qui peuvent surgir de manière quasi-spontanée pour exploiter une opportunité historique.

Les séminaires de Tlemcen (décembre 2002), de Laghouat (mars 2003) et, d'Annaba (mai 2003) au sujet des N.T.I.C, laissent percevoir en filigrane le danger imminent de la possible récupération de l'éducation publique par de nouvelles organisations dites « organisations en réseaux » grâce en particulier au développement du «e-learning» en vue d'un avantage stratégique sans égal.

Finalement, la survie et le développement des organisations éducatives et de la formation publique demeurent largement tributaires de la qualité de leur management. Les autorités algériennes et la communauté universitaire toute entière doivent se mobiliser autour de cet épineux problème de la gestion des organisations éducatives.

Une manière de le faire serait d'instaurer un management par objectifs de type participatif et transversal qui se fonde sur une organisation à la fois souple mais déterminée et intransigeante dans l'atteinte d'objectifs quantifiables en termes de productivité, de qualité et de délais.

La quantification est une nécessité du management moderne. Sans elle, il n'est pas possible de constater et d'apprécier de manière satisfaisante la réussite et l'échec (Osborne et Gaebler 1992, pp.19-20). C'est ainsi que, la nouvelle gestion publique parle par exemple, de la nécessaire émergence d'une véritable «pensée comptable» dans la gestion des affaires au quotidien pour mettre fin au gaspillage des ressources (Huffy 1998, pp. 17-20).

Mais il s'agit également et surtout à notre sens, d'un management par objectifs de type participatif et transversal seul capable de (i) de réaliser un judicieux rapprochement des buts de l'organisation des préoccupations des usagers et, (ii) surtout de pouvoir poser les jalons d'un véritable développement stratégique de la formation. Formation devant pouvoir à tout prix permettre de réaliser un maillage à la fois intelligent et subtil du pays aux nouvelles données de la division internationale du travail. Division, qui semble se tourner de manière irréversible et extrêmement rapide vers la sphère de la production de «l'immatériel». Production, où il est désormais possible de réaliser des gains de productivité nettement plus élevés grâce notamment à une réduction substantielle des coûts d'exploitation et de transactions en particulier ceux plus connus aujourd'hui sous les appellations de B2B, B2C et, de B2A.¹⁶

Cette réduction des coûts est bien entendu la résultante de plusieurs forces dont les plus importantes sont :

(i) La tendance nettement perceptible à la désintermédiation des relations d'échanges et donc de la chaîne de valeur. Le schéma de Bailey par exemple, indique une réduction possible des coûts qui peut atteindre jusqu'à 50 % (Bailey 1998, p.18) ;

(ii) les possibilités de réalisation de contrats de partenariat et de coopération plus adaptés, plus appropriés et plus bénéfiques grâce en particulier aux nouvelles opportunités offertes par les NTIC.¹⁷

Nous devons dans la perspective de la globalisation et des nouvelles exigences qu'elle entraîne, être parfaitement conscients que, c'est finalement: (i) de l'aptitude au dépassement des contraintes internes et externes de gestion des organisations et, (ii) de la capacité des organisations éducatives et de l'Université en particulier à produire des cadres dotés de connaissances, de savoir et de savoir-faire qui se situent à la fine pointe des développements les plus récents, qui vont déterminer en dernière instance le pouvoir de négociation et donc, les chances de chaque pays à s'intégrer positivement et à réaliser le meilleur avantage de la mondialisation.

Références

¹ - Bien qu'il soit possible de tirer des enseignements à partir de l'expérience des pays avancés qui ont eu affaire aux réformes du secteur public, il n'en demeure pas moins que les spécialistes des sciences sociales savent très bien qu'il serait trop hasardeux de vouloir reproduire textuellement des modèles ou des expériences d'une société à une autre ou même d'une période à une autre. D'autre part, les pays en développement ont un double handicap (i) une démographie galopante et (ii) un management et des pratiques managériales qui rendent extrêmement difficile toute absorption et toute socialisation de la technologie moderne.

² - Saint-Germain cite en particulier le cas de la Nouvelle-Zélande et du Canada. (Saint-Germain 2001, p 17).

³ - L'Université Algérienne n'a pas jusqu'à présent songé à instaurer un quelconque lien avec ses anciens étudiants. Il n'y a donc presque aucun feedback qui permet à l'Université de se situer par rapport aux besoins de l'environnement et de la société en général.

⁴ - En réalité les coûts et bénéfices générés par les organisations publiques sont difficiles à apprécier sur une base suffisamment rigoureuse. Bien que le calcul des coûts pose souvent de sérieuses difficultés, il demeure que ce sont surtout les bénéfices qui sont de loin les plus difficilement quantifiables. Et ce, à cause précisément de l'épineux problème de la quantification des effets externes dus à l'activité des organisations publiques (Meunier 1992, pp. 16-17).

⁵ - Il s'agit d'une étude sur l'inefficacité du système de formation supérieure en Algérie qui rentre dans le cadre d'une recherche formation menée auprès des Universités d'Annaba, de Batna et de Laghouat. L'étude a été réalisée grâce à un sondage stratifié par grappes sur plusieurs échantillons suffisamment représentatifs.

⁶ - Il s'agit d'une étude qui rentre dans le programme de recherche de l'université de Laghouat et dont les travaux ont été communiqués au MERS pour information à toutes fins utiles.

⁷ - L'étude précitée menée par le chercheur auprès d'un échantillon de plus de 1530 étudiants dans trois établissements universitaires, Laghouat, Batna et Annaba indiquent une dépense mensuelle moyenne par étudiant qui avoisine 2800 DA avec une dispersion relativement élevée. L'écart-type dans ce cas se situe aux alentours de 1120 DA. Cette dépense englobe uniquement les frais de nourriture, de déplacement et, achats de fournitures scolaires. Le recours à la méthode des sondages a été rendu nécessaire car, il n'existe dans l'état actuel des choses aucun document permettant l'évaluation de la part des dépenses à partir des budgets familiaux. Le recours à

l'enquête de terrain dans de telles circonstances est un procédé très largement répandu dans les pays avancés. (cf Cuenin, 1979, p. 240).

⁸ - Les études précitées indiquent de manière parfaitement claire que l'orientation scolaire est une cause déterminante de l'échec scolaire.

9 - Source : Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche scientifique, Direction de l'Enseignement et de la Formation, « Réorganisation des Enseignements Supérieurs », p. 36, Nov. 2001.

¹⁰ - Le taux d'échec scolaire peut atteindre dans certaines filières pour la session de « juin 1 » jusqu'à plus de 70% des effectifs de la première année. C'est en particulier le cas des étudiants de la filière Sciences Exactes Technologie et Informatiques (SETI). Bien que nettement inférieur dans les filières Sciences Economiques, ce taux demeure également anormalement élevé au regard de la démographie et, des restrictions budgétaires per capita.

¹¹ - Les résultats du forum Université Entreprises fusent dans ce sens et sont très indicatifs de l'ampleur du fossé qui sépare l'Université des besoins des entreprises nationales. Voir particulièrement la communication de A Chemmam, Partenariat Université Entreprises, les conditions et les objectifs. Source Forum Université Entreprises, Université d'Annaba-Sonatrach, Sidi Achour, 31 Mai, 1, et 2 Juin, 2003.

¹² - Le processus cybernétique est utilisé ici par opposition au processus analytique et au processus systémique largement utilisés par les organisations à caractère lucratif supérieur, ne peut qu'à aboutir à l'élargissement du fossé entre les exigences de l'heure et la réalité des faits.

¹³ - En fait de pareilles statistiques sont rarement données par les instances administratives concernées. Elles sont le plus souvent divulguées par la presse nationale. Voir notamment le Quotidien d'Oran du 17.12.02 et El Watan du 04.09.03. Une privatisation partielle est donc faisable et même souhaitable moyennant quelques aménagements.

¹⁴ - L'exploitation des Procès Verbaux des anciens comités pédagogiques de coordination (CPC) indique de la manière la plus flagrante, l'ampleur du désordre du système de formation supérieure. En effet, beaucoup de modules sont très partiellement et très insuffisamment couverts. Les modules de langues étrangères sont les modules qui semblent souffrir le plus de cette carence du système. Un taux de couverture des programmes qui n'excède pas les 20 % est souvent signalé.

¹⁵ - Il est vrai que beaucoup de facultés fonctionnent parfois à raison des deux tiers de leurs effectifs grâce à un personnel non permanent qui impose donc des horaires peu commodes pour les étudiants. Mais, ces pratiques sont parfois étendues au personnel de plein temps pour convenances purement personnelles.

¹⁶ - Il s'agit de l'abréviation de "Business to Business", "Business to Consumer" et, de "Business to Administration".

¹⁷ - Les possibilités de tisser de nouveaux rapports commerciaux et de partenariat sont à étudier dans le cas de l'Algérie avec beaucoup de soins. Et ce, eu égard à l'évolution des besoins en importations et surtout au futures exportations dans la perspective de l'après pétrole.

Bibliographie

- 1.- -M Bendiabdellah, M Mekamecha et M Soufi, Réflexion sur une perspective de développement des rapports Universités Entreprises économiques, OPU, 1996.
- 2.- -Boston et al, Public Management : The New Zealand Model, Melbourne, Oxford University Press, 1996.
- 3.- -P Caspar et C Afriat, L'investissement intellectuel, Economica, 1988.
- 4.- -B Duhaime, The bureaucracy Buster, Fortune, 17 June pp.36-50, 1991.-J.E Evan, Organizational and Individual Responses to Educational Reforms in Alberta, Alberta March 1997.
- 5.- -G Gauthier et M Thibault, L'analyse coût-avantage, Défis et controverses, Economica, 1993.
- 6.- -H Huffy, Aux racines de la pensée comptable. In la pensée comptable PUF, 1998.
- 7.- -E Lane, La gestion supplantera t-elle l'administration publique, Revue internationale d'administration publique, 1995.
- 8.- -D.E Laouisset, Défis Pédagogiques et Impératifs de Recherche, Les Editions Houma, 2003, Alger.
- 9.- -L Levy-Garboua et al, L'économie de l'éducation, Dunod, 1978.
- 10.- -B Meunier, Le management du non marchand, Economica, 1992.

- 11.-** -H Mintzberg , Voyage au centre des organisations , Les Editions d'Organisations, 1994.
- 12.-** -H Mintzberg, Le pouvoir dans les Organisations, Les Editions d'Organisations, 1986.
- 13.-** -O.C.D.E , Gestion de l'enseignement supérieur, Revue O.C.D.E, Vol 8, N° 3, 1996.
- 14.-** -R Parenteau, Management Public, Comprendre et gérer les institutions de l'Etat, Presse de l'Université du Québec, 1994.
- 15.-** -C Pollitt, Management technics for the public sector, Center for management developpement, Ottawa, 1995.
- 16.-** -Saint-Germain, L'accélération des changements en éducation, Editions Logiques, Ontario, 1999.
- 17.-** -Saint-Germain, Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation, Education et francophonie, Vol XXIX, Automne 2001.-P Urio, La gestion publique du service de marché. In La pensée comptable, PUF, 1998.