

## La décentralisation et l'école en Algérie

*Amina YEKHLEF\**

D'emblée, il convient de rappeler l'importance que revêt le thème de l'éducation en Algérie. Ce qui s'explique notamment par des raisons historiques et sociologiques. En effet, émergeant en même temps que l'indépendance du pays, le système éducatif se retrouve pour le moins imbriqué avec une identité nationale qui va tenter de se construire et de s'affirmer.

Mais tous les aspects de ce système n'ont pas encore été explorés. Car contrairement à la question du choix des langues à l'école par exemple, d'autres sujets, dont celui justement de la communication proposée ici, n'ont pas bénéficié du même intérêt. Sans doute, cela est dû à la symbolique que véhicule cette question et qui expliquerait qu'elle ait occupée le devant de la scène au détriment d'autres éléments non moins importants. Or, dans un contexte où l'amélioration de la performance du système éducatif et de sa qualité deviennent vitales pour sa survie, voire celle de la société dans son ensemble, il est impératif de s'intéresser à toutes les questions qui touchent de près ou de loin à l'Education en Algérie.

Il s'agira ici de retracer l'évolution de la politique de décentralisation en matière d'éducation en Algérie notamment à travers une analyse de :

- 1/ la philosophie de l'Etat en matière de conception et de gestion des services publics;
- 2/ son contexte de mise en place ;
- 3/ ses motifs.

Le deuxième point concernera l'organisation territoriale avec un intérêt particulier pour les niveaux administratifs impliqués dans la décentralisation et leur corrélation avec l'organisation éducative. Ce qui permettra d'aborder dans un premier temps le rôle de ces structures dans l'implantation et la consolidation de cette politique puis dans un deuxième temps quelques obstacles qui entravent leur fonctionnement.

Mais tout d'abord, commençons par préciser le champ des concepts utilisés ici et qui ne recouvrent pas toujours les mêmes réalités.

---

\* Doctorante, Paris.

## Définition des concepts

La décentralisation vise à délocaliser les responsabilités, à transférer le pouvoir de décision des individus qui sont dans un lieu ou à un niveau donné vers ceux qui opèrent à un autre niveau. Autrement dit, c'est le processus par lequel l'Etat central transfère une partie de son autorité politique, et ce qui est décisif, une partie de ses ressources et/ou de ses responsabilités administratives, aux échelons locaux. En d'autres termes le lieu de pouvoir s'exprime en fonction de la localisation du poste ou de l'organe de gouvernement<sup>1</sup>. Par ailleurs, un large éventail de pays en transition ou en développement, solvables ou insolvables, autoritaires ou démocratiques, au gouvernement de gauche, de droite ou centriste- se sont attachés à cette option<sup>2</sup>.

Mais entendons-nous d'abord que le terme 'décentralisation' recouvre en réalité plusieurs choses à tel point où l'on en viendrait à se demander s'il ne conviendrait pas de parler de 'décentralisations' (au pluriel).

L'emploi de la politique de décentralisation concernera ici toutes les techniques et procédés administratifs visant le transfert de certains pouvoirs dont dispose l'administration éducative au niveau central. Autrement dit, ce terme englobera aussi bien la **déconcentration**-entendu ici le transfert de pouvoir vers les structures déconcentrées du Ministère de l'Education Nationale, que la **décentralisation** au sens du transfert de pouvoir vers des élus locaux ou encore **l'autonomie** accordée (s'il en est) aux établissements scolaires<sup>3</sup>.

## L'évolution de la politique de décentralisation

Une mise en relief de la politique de décentralisation par rapport au rôle et à l'image de l'Etat permet de situer cette politique dans son contexte. Elle favorise par la même une meilleure appréciation des conditions et des circonstances de sa mise en place.

## L'hégémonie de l'Etat

Le socialisme et la distribution des richesses ont été au centre de l'idéologie de l'Etat. En effet, il était primordial de maintenir un niveau de vie élevé pour la majorité même lorsque les impératifs du

---

<sup>1</sup> McGinn, N., et Welsh, N., *La décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment ?* Unesco : Institut International de Planification de l'Education, 1999.

<sup>2</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). *Rapport mondial sur le développement humain 2003*. Economica, 2003. p. 134.

<sup>3</sup> Voir Dutercq, Yves, 'Portrait des directeurs d'établissement scolaire en régulateurs de proximité'. Document téléchargé à partir d'un site internet.

développement exigeaient un maximum de ressources. La première Constitution du pays (1963), dans son article 3, consacrait déjà la devise du pays, comme étant la : « Révolution par le peuple et pour le peuple ».

Par conséquent, la politique de planification économique, d'inspiration socialiste mise en œuvre dans le pays (jusqu'au milieu des années 1980), a placé l'Etat au centre des attentes sociales. En effet, la prépondérance de l'Etat a fait que « jusqu'à la fin des années 80, il exerçait un quasi-monopole sur la satisfaction des besoins fondamentaux de la population, et cela par le biais de nombreux organismes publics : l'administration elle-même, l'établissement public, voire même l'entreprise publique »<sup>4</sup>.

Les services publics emploient en Algérie 1,4 million de personnes, ils représentent 24 % de l'emploi total et 29% de l'emploi structuré. L'Etat est donc le principal employeur. Le total des dépenses publiques, dont on peut considérer qu'il est pour l'essentiel consacré à ces services, représente un ordre de 30 % du PIB<sup>5</sup>. Quant au secteur de l'Education-formation, en employant plus de 550.000 agents, il représente un secteur d'activité important.<sup>6</sup>

Il n'est donc pas étonnant que l'Etat ait été, et jusqu'à récemment, le principal pourvoyeur de l'instruction en Algérie. L'Ordonnance du 16 avril 1976, dans son article 10, interdisait l'enseignement privé.

Par conséquent, l'ampleur des missions accomplies par l'Etat, la masse de fonctionnaires qu'il emploie et l'étendue de l'appareil administratif qu'il fait fonctionner justifie la place écrasante qu'il occupe dans les comptes de la Nation. Dans le cas de l'Algérie on ne peut pas se contenter de parler d'un Etat providence mais plutôt d'un Etat 'nourricier'.<sup>7</sup>

### **La fin de l'hégémonie de l'Etat ?**

On assiste aujourd'hui, de par le monde, à une remise en cause du rôle de l'Etat. En effet, la fin de l'Etat providence a propulsé le débat sur ses missions en tant que pourvoyeur principal des activités qu'il fournissait dans ce cadre. Ce qui a conduit à s'interroger sur la notion même de besoins sociaux et des services collectifs.

---

<sup>4</sup> 'Les effets du programme d'ajustement structurel sur les services publics en Algérie'. *La revue du CENEAP*. N°16, 2000. p. 103.

<sup>5</sup> Conseil National Economique et Social. *Rapport National sur le Développement Humain « année 2001 »*. p. 317.

<sup>6</sup> Conseil National Economique et Social. *Rapport National sur le Développement Humain « année 2001 »*. p. 318.

<sup>7</sup> 'Les effets du programme d'ajustement structurel sur les services publics en Algérie'. *La revue du CENEAP*. N°16, 2000. p. 103.

A l'instar des autres pays, l'Algérie affronte de plein fouet cette remise en cause. En effet, la mondialisation, l'adhésion à la zone de libre-échange et à l'Organisation Mondiale du Commerce, les transformations sociales, l'affirmation de la société civile, obligent aujourd'hui à repenser l'organisation de l'action publique. L'abandon de l'orientation socialiste pour une réforme économique libérale inspirée des grands principes du Fonds Monétaire International aggrave davantage sa situation.<sup>8</sup>

Par ailleurs, la mise en question du rôle de l'Etat a conduit à envisager une refonte de sa mission, une occasion pour s'interroger surtout sur les conditions d'une bonne "gouvernance".<sup>9</sup> C'est pourquoi dans le cadre de la réforme de l'administration publique et du renforcement des collectivités locales, une révision des lois sur les associations a été effectuée dans le but de faciliter et d'améliorer la participation des citoyens dans la gestion des affaires locales.

Par ailleurs, les autorités du pays ont procédé à l'installation d'une commission de réflexion sur la réforme des structures de l'Etat et de l'administration (Commission Missoum Sbih). Ses recommandations portent sur la réorganisation des missions de l'Etat à travers un processus de décentralisation. Le territoire algérien serait réorganisé en sept circonscriptions administratives régionales (CAR) qui dépendraient chacune d'un *wali* et disposeraient d'une capitale et d'une forme d'institution parlementaire.<sup>10</sup>

Dans le secteur éducatif, la réglementation de l'intervention du privé dans l'éducation, jusque-là interdit, témoigne de cette remise en question. En effet, l'article 6 de l'Ordonnance n° 03-09 du 03 août 2003 vient modifier le texte interdisant l'enseignement privé.

## Vers une politique de décentralisation

Au niveau organisationnel et à l'instar des autres systèmes maghrébins, le système éducatif algérien a été fortement influencé par les principes d'organisation assignés au système français par les pouvoirs publics.<sup>11</sup> En effet, et pour des raisons historiques, les pays maghrébins

---

<sup>8</sup> Morteda,Zabouri, 'Vers un ajustement du concept Algérie' téléchargé du site : <http://trempeqam.ca/ConjoncturesWEB/Numero23/ZABOURIF.RTF> en juillet 2001.

<sup>9</sup> Conseil National Economique et Social. *Rapport National sur le Développement Humain « année 2001 »*. p 318.

<sup>10</sup> *Perspectives économiques en Afrique. L'Algérie*. BAFD/OCDE, 2003, p.86. Voir sur le site : <http://www.ocde.org/pdf/M00039000/M00039293.pdf>

<sup>11</sup> Kateb, Kamel, « Démographie et démocratisation de l'enseignement en Algérie », in *Maghreb-Machrek*, Paris, Documentation française, n°171, juin 2001, p. 85.

se sont inspirés du modèle de leur colonisateur avec des variantes selon les traditions de chaque pays.

Autrement dit, à l'indépendance, le système algérien s'est retrouvé avec une administration fortement centralisée. Ce qui correspondait aux objectifs de l'Etat fraîchement indépendant qui se devait d'exercer une hégémonie sur tout le territoire national afin de consolider l'identité.

Le préambule de la première Constitution consacre cette organisation à travers l'organisation du parti unique :

*« Le fonctionnement harmonieux et efficace des institutions politiques prévues par la Constitution est assuré par le Front de Libération Nationale qui base son organisation et ses structures sur le principe du centralisme démocratique. »<sup>12</sup>*

Or cette organisation a commencé à poser problème du moment que l'objectif fixé était de généraliser l'éducation à tous les Algériens. L'Etat s'est donc retrouvé devant un dilemme : comment concrétiser cet objectif étant donné l'immensité du pays sinon en déléguant le pouvoir, si dans le même temps, céder le pouvoir c'est prendre le risque de l'effriter, ce qui risque à son tour de porter atteinte à une unité nationale déjà fragile ? La complexité de cette question explique que, d'un côté, la décentralisation soit un sujet complexe et délicat en Algérie, et d'un autre côté, la lenteur qui a caractérisé sa mise en place.

Dans le but de parer à ce dilemme, il fallait d'abord restructurer l'organisation des pouvoirs publics. Cela consistait à redéfinir le rôle des structures pressenties pour assurer la continuité de l'Etat, c'est à dire celui des collectivités territoriales. L'option retenue était un choix intermédiaire qui accorde *« aux communes et aux wilayas, la solution des problèmes qui leur sont propres ; au pouvoir central, les problèmes d'importance nationale. »<sup>13</sup>*

La promulgation du code de la wilaya et du code de la commune à la fin des années 60, marque de ce point de vue une réorientation de l'organisation des structures de l'Etat et le démarrage de la mise en place de cette option. Elle est confirmée par l'article 34 de la Constitution de 1976 qui stipule que :

*« L'organisation de l'Etat repose sur le principe de la décentralisation fondée sur la démocratisation des institutions et la participation effective des masses populaires à la gestion des affaires publiques. »*

---

<sup>12</sup> Préambule de la Constitution de 1963. Le texte peut être consulté en entier sur le site du Conseil Constitutionnel algérien : <http://www.conseilconstitutionnel-dz.org/Français/indexFR.htm>.

<sup>13</sup> Charte nationale algérienne du 27 juin 1976. Voir le site : <http://www.legisnet.com/cna/cna.htm>.

Mais c'est surtout la Charte nationale de la même année (1976) qui fixa les objectifs de cette politique et établit ses contours.

### **La mise en place de la décentralisation dans le secteur éducatif**

Le système éducatif a lui aussi été objet de décentralisation. En effet, l'Ordonnance qui le régit, c'est à dire celle du 16 avril 1976, est animée par une vision décentralisatrice qui peut être perçue à travers la décentralisation et la déconcentration de :

- la gestion des fonctionnaires enseignants
- la gestion du personnel administratif (Or administration centrale)
- l'élaboration de la carte scolaire
- l'élaboration de la carte administrative
- l'approvisionnement en équipement scientifique, jusque là assuré par le C.A.M.E.M.D.<sup>14</sup>
- la collecte et le traitement des statistiques.

Dans le cadre de cette politique, l'activité pédagogique a aussi été décentralisée à travers l'instauration d'institutions consultatives à différents niveaux, c'est à dire wilayal et régional. Il s'agit des commissions pédagogiques (au niveau des wilayas) ; des commissions régionales de coordination (au niveau régional) et de la commission de coordination (au niveau central) qui inclut notamment les Directeurs de l'Education.

### **Les motifs de la décentralisation**

Une analyse des textes officiels instituant la décentralisation en Algérie nous fournit une idée des arguments avancés pour promouvoir une politique de décentralisation.

#### ***Le motif économique***

C'est l'argument souvent utilisé pour décentraliser comme le démontre cet extrait :

*« Avec la refonte des wilayas et des communes, refonte consacrée par les deux codes qui ont été adoptés, à cet effet, par le pouvoir révolutionnaire, le secteur socialiste en Algérie s'est enrichi de deux nouveaux types d'entreprise : l'entreprise de wilayas et l'entreprise communale. De la sorte, la wilaya et l'APC deviennent des plates-formes*

---

<sup>14</sup> Centre d'Approvisionnement et de Maintenance des Equipements et Moyens Didactiques.

nouvelles pour la consolidation et l'expansion de la base économique du socialisme en Algérie. »<sup>15</sup>

### **L'équilibre régional**

La superficie du pays rend difficile la gestion des services publics. C'est pourquoi la décentralisation des activités de l'Etat s'est imposée d'elle-même du moment qu'on a opté pour l'égalité de tous les Algériens. Ce principe est institutionnalisé par la Constitution dont l'article 22 stipule que :

*« La politique d'équilibre régional est une option fondamentale. Elle vise à mettre fin aux disparités régionales et à promouvoir en priorité les communes les plus désavantagées pour assurer un développement national harmonieux. »*<sup>16</sup>

La Charte nationale vient consacrer le rôle des collectivités locales dans la concrétisation et l'aboutissement de cette option :

*« Ces deux types d'entreprise [la commune et la wilaya] répondent essentiellement à la nécessité :*

- de compléter l'action des entreprises nationales...
- de la décentralisation économique et de l'équilibre régional, en visant de plus en plus à donner, aux différentes régions du pays une certaine autonomie dans leurs moyens de développement et dans leurs approvisionnements courants.

*En prenant en main la solution d'une partie de leurs problèmes immédiats et en s'insérant dans la production et dans la gestion des activités économiques, les wilayas et les communes deviennent une structure d'appui et une force active au service de l'édification du socialisme. »*<sup>17</sup>

Par ailleurs, au fur et à mesure de la mise en place des différents plans, les disparités constituaient le principal problème du planificateur. En effet, il lui fallait parer aux inégalités régionales dont le taux de scolarisation servait de baromètre d'identification.<sup>18</sup>

Afin d'atténuer les déséquilibres intra et inter-wilayas, les pouvoirs publics décidèrent de régionaliser le développement de l'infrastructure scolaire en accordant aux autorités locales le droit de choisir les types

---

<sup>15</sup> Charte nationale algérienne du 27 juin 1976. Le texte officiel a été publié par l'ordonnance n° 76-57 du 5 juillet 1976, *J. O. R. A.* du 30 juillet 1976, p. 714 à 770. Ce texte peut être consulté sur le site : [http://www.legisnet.com/cna/cna\\_t.htm](http://www.legisnet.com/cna/cna_t.htm)

<sup>16</sup> Constitution de 1976. Le texte peut être consulté en entier sur le site du Conseil Constitutionnel : [http://www.conseilconstitutionnel-dz.org/Francais/Constitution/Constitution\\_1976.htm](http://www.conseilconstitutionnel-dz.org/Francais/Constitution/Constitution_1976.htm)

<sup>17</sup> Charte nationale algérienne du 27 juin 1976. Le texte officiel a été publié par l'ordonnance n° 76-57 du 5 juillet 1976, *J. O. R. A.* du 30 juillet 1976, pp. 714 à 770. Ce texte peut être consulté sur le site : [http://www.legisnet.com/cna/cna\\_t.htm](http://www.legisnet.com/cna/cna_t.htm)

<sup>18</sup> Bennoune, Mahfoud, *Education, Culture et développement en Algérie*, 2000, Vol. I, p.269.

d'établissements, leur implantation, leur réalisation et leur nombre, dans un cadre planifié.<sup>19</sup>

### ***L'assouplissement de la gestion***

C'est l'argument qui revient le plus souvent en matière de décentralisation de l'éducation. En effet, si d'un côté, on estime que « *la refonte des structures en application des textes portant gestion socialiste des entreprises va faciliter, dans la pratique, la mise en jeu des principes de décentralisation et de déconcentration qui doivent caractériser toute l'administration publique* »<sup>20</sup>, de l'autre côté, on prévoit un assouplissement des charges de l'administration centrale éducative. « La prise en charge par le Ministère du rôle promoteur qui lui revient dans l'engagement de la réforme pourra être mesurée par l'allègement de ses structures de tout ce qui a trait aux tâches de gestion susceptibles d'être déconcentrées. »<sup>21</sup>

### **L'organisation d'un système décentralisé**

L'Algérie comprend deux degrés d'administration territoriale :

- ♦ Deux niveaux décentralisés comprenant la commune et la wilaya
- ♦ Un niveau déconcentré de l'administration comprenant la daïra.

L'accent sera mis ici sur le rôle de la commune car elle est davantage impliquée dans la décentralisation de l'éducation en Algérie. La wilaya est, certes importante pour la mise en place de cette politique, mais ses attributions sont moins importantes dans le sens où elle constitue davantage un relais pour ventiler les budgets des projets d'équipement.

### **La commune**

L'article 36 de la Constitution de 1976 consacra la commune « *collectivité territoriale, politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base* ». <sup>22</sup> « *La commune est administrée par une assemblée élue, l'assemblée populaire communale et un exécutif.* »<sup>23</sup> Son organisation se distingue par trois étapes : la

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire. Réforme de l'enseignement. Plan quadriennal 1974-1977. Décembre 1973. p.164.

<sup>21</sup> Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire. Réforme de l'enseignement. Plan quadriennal 1974-1977. p. 166.

<sup>22</sup> Il n'est pas inutile de rappeler que l'Algérie a adopté une nouvelle Constitution en 1989 qui a été modifiée en 1996. Tous les Constitutions algériennes peuvent être consultées sur le site officiel : <http://www.conseilconstitutionnel-dz.org/>

<sup>23</sup> Article 3. Loi n° 90-08 du 7 avril 1990.

Le statut général ainsi défini s'applique à toutes les communes à l'exception de la ville d'Alger et de certaines agglomérations du sud qui bénéficient de régimes particuliers. En effet, la ville d'Alger est divisée en arrondissements qui forment chacun une circonscription



première étape va de 1962 à 1967, la deuxième de 1967 à 1990 et la troisième après 1990.

### **L'Assemblée Populaire Communale et son président**

Parce que soumis à deux élections : celle de leur parti puis celle des citoyens, les membres de l'A.P.C sont les représentants du peuple. Donc, à travers l'A.P.C, c'est la société civile qui prend part à la décision comme le stipule l'article 84 :

*« L'assemblée populaire communale constitue le cadre d'expression de la démocratie locale. Elle est l'assise de la décentralisation et le lieu de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques. »*<sup>24</sup>

L'A.P.C dispose de pouvoirs lui conférant la possibilité d'assurer le développement économique, social et culturel de la commune. Le Président de l'A.P.C. en constitue l'exécutif et assure de fait un double rôle. En effet, tout en étant le représentant de la commune<sup>25</sup>, il « représente l'Etat au niveau de la commune. »<sup>26</sup> Autrement dit, il agit toujours au titre de représentant de la commune et de l'Etat. Toutefois, le Président de l'A.P.C n'est pas totalement autonome dans la mesure où il exerce ses fonctions sous « l'autorité du wali ».<sup>27</sup>

### **La commune et le secteur éducatif**

Les attributions de la commune en matière d'éducation sont précisées dans le chapitre III du code de la commune intitulé « Enseignement fondamental et préscolaire ».

Il est à relever que la commune n'a pas de rôle à jouer au-delà du niveau fondamental. En outre, elle prend en charge ces dépenses dans le cadre de son budget de fonctionnement. Celui-ci « comporte deux sections : la section de fonctionnement et la section d'équipement et d'investissement. Chaque section est divisée en recettes et en dépenses, obligatoirement équilibrées... »<sup>28</sup>

---

électorale. Et, une fois les délégués élus, au niveau des arrondissements, ils ne forment qu'une seule assemblée, l'APC d'Alger.

<sup>24</sup> Loi n° 90-08 du 7 avril 1990 (code de la commune).

<sup>25</sup> Article 58. Loi n° 90-08 du 7 avril 1990.

<sup>26</sup> Article 67. Loi n° 90-08 du 7 avril 1990.

<sup>27</sup> Comme le stipule l'article 69 de la loi n° 90-08 du 7 avril 1990.

<sup>28</sup> Article 151. Loi n° 90-08 du 7 avril 1990.

### ***Les dépenses d'éducation et le budget communal***

Tout d'abord, il faut savoir que la commune, comme la wilaya, dispose de moyens financiers dont la gestion relève de sa responsabilité et qui sont constitués selon l'article 146 du code de la commune<sup>29</sup> par :

- le produit de la fiscalité et des taxes,
- le revenu de son patrimoine,
- les subventions
- les emprunts.

Or, toutes les charges concernant l'éducation et relevant de la commune sont supportées par le budget communal propre, c'est à dire sans prendre en compte les subventions de l'état.

A partir de là, le problème qui se pose est que les communes n'ont pas toujours les moyens nécessaires pour subvenir à ces charges. L'entretien annuel des établissements constitue un poids important dans le budget des communes qui ne disposent pas toutes de recettes suffisantes.<sup>30</sup> De plus, si les rémunérations et les charges du personnel constituent la part la plus importante dans les dépenses de fonctionnement, il faut savoir qu'environ 25 pour cent de ce personnel est affecté au secteur de l'éducation. En effet, sur plus de 185 000 agents communaux recensés en l'an 2000, plus de 46 000 travaillaient dans ce secteur.<sup>31</sup>

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de communes déficitaires depuis le début des années 90 pose le problème des ressources budgétaires communales avec acuité. En l'an 2000 par exemple, le nombre de communes déficitaires s'élevait à 1183.<sup>32</sup>

### **L'action de l'Etat en faveur des communes déshéritées**

En dépit de la relative autonomie que leur a accordée la loi 90-08, la dépendance du niveau central s'est de plus en plus affirmée.

---

<sup>29</sup> Pour la wilaya, c'est l'article 132 de la loi n° 90-09 du 7 avril 1990.

<sup>30</sup> La Direction de l'Education de Chlef a réalisé, en collaboration avec les services de la wilaya, une étude sur le coût de l'entretien des écoles. Les résultats prouvent que la plupart des communes sont incapables d'y subvenir et que cet entretien représente un poids considérable dans leur budget.

<sup>31</sup> Conseil National Economique et Social. 'L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché'. p. 26.

<sup>32</sup> Conseil National Economique et Social. 'L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché'. P.39.

Pour parer aux éventuels problèmes financiers des communes, l'Etat a prévu la création du Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL),<sup>33</sup> dont les ressources sont gérées par deux fonds : celui de solidarité des collectivités locales et celui de garantie des collectivités locales. L'article 116 du code communal prévoit que le fonds communal de solidarité soit :

Chargé de verser aux communes :

- une attribution annuelle de péréquation destinée à la section de fonctionnement du budget communal ;
- des dotations d'équipement destinées à la section équipement et investissement du budget communal ;
- des dotations exceptionnelles aux communes dont la situation financière est particulièrement difficile ou qui font face à des événements calamiteux ou imprévisibles...<sup>34</sup>

Ce fonds accompagne la mise en place de la politique de décentralisation afin d'atténuer les inégalités et les disparités entre les communes et entre les wilayas notamment par le biais de l'attribution de péréquation.

Mais, une étude réalisée par le CNES démontre que les subventions prévues par l'Etat ne suffisent pas à combler les déficits des communes. En effet, alors que le FCCL devait consacrer 5 % de ses ressources (ce qui représente 1 milliard de DA environ) pour leur couverture, ce pourcentage couvre à peine 6 pour cent de leur déficit. C'est pourquoi, le Conseil d'orientation du FCCL a été amené à ne plus s'en tenir à la répartition retenue par les textes. Mais là encore il n'affecte que 9 milliards de DA au titre de la 'subvention exceptionnelle d'équilibre', une somme qui couvre 58% du déficit<sup>35</sup>, c'est-à-dire un peu plus que la moitié.

### **Les collectivités locales et la décentralisation**

La commune et la wilaya sont considérées comme l'outil de concrétisation de la décentralisation engagée par l'Etat parce que dotée d'une assemblée comme stipulé par l'article 16 de la Constitution. La promulgation du code de la wilaya et du code de la commune ont marqué l'ancrage de cette politique au niveau local. Bien que les deux lois

---

<sup>33</sup> Le décret n° 86-266 du 4 novembre 1986 l'a érigé en établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales.

<sup>34</sup> Article 167. Loi n° 90-08 du 7 avril 1990.

<sup>35</sup> Conseil National Economique et Social. 'L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché'. p. 36.

aient voulu renforcer, rationaliser et préciser les compétences des collectivités territoriales, conforter les pouvoirs et prérogatives des élus locaux, leur laisser le choix du niveau et du type d'investissements et consacrer la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques, elles n'ont pas pu répondre aux attentes sociales de plus en plus pressantes.<sup>36</sup>

Dans les faits la mise en place des deux lois s'est accompagnée d'un déficit croissant, ce qui conduit à deux conclusions : La première est que la mise en place de la décentralisation n'a pas été suivie par les ressources financières nécessaires. La deuxième est que le manque de personnel qualifié pour assurer un encadrement efficace et une bonne gestion a considérablement freiné son aboutissement.

### **Les directions de l'éducation**

L'administration pédagogique est assurée au niveau local par les Directions de l'éducation qui se trouvent dans chacune des 48 wilayas exception faite de la capitale, dont le statut particulier de 'gouvernorat du grand Alger' fait qu'elle dispose d'une inspection académique qui se distingue par une structure spécifique.<sup>37</sup> Les D.E correspondent au découpage administratif territorial. Elles sont organisées en services selon les secteurs d'activités : personnel, formation, organisation scolaire, examen, carte scolaire etc.

La direction de l'éducation est chargée de l'application et du suivi de la politique éducative au niveau local. Pour sa part, le directeur de l'éducation en tant que représentant du Ministre de l'éducation a sous son autorité tous les établissements d'enseignement fondamental et secondaire qu'ils soient publics ou privés et ses attributions sont diverses.

Il est à relever que l'organisation de la direction de l'éducation est structurée en services comprenant des bureaux. Le nombre de services d'une D.E, et, par conséquent, son organisation diffère d'une wilaya à une autre. On constate selon l'organigramme de la D.E que chaque subordonné ne dépend que d'un seul chef. On assiste donc à un empilage de responsabilités très cloisonnées. En outre, les dispositions de l'article 3 du décret n° 95-94 prévoient des attributions et les placent dans la main d'une seule personne qu'est le Directeur de l'Education d'où l'absence de répartition des tâches.

---

<sup>36</sup> Conseil National Economique et Social. 'L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché'. p.15.

<sup>37</sup> En raison de sa taille, elle est composée de directions, chaque direction est composée de services, et chaque service est composé de bureaux.

Par ailleurs, une des difficultés majeure à laquelle ont été confrontés les responsables des D.E à l'occasion de la décentralisation des activités de gestion est qu'elle n'a pas été accompagnée d'une formation préalable du personnel déconcentré.

En effet, bien que le processus de mise en place de cette politique ait été lent dans l'ensemble, la déconcentration de ses activités a été hâtive sans que le personnel d'encadrement ait bénéficié d'une formation conséquente le préparant à assumer les nouvelles tâches. Et même si les plans éducatifs prévoyaient cela, les futurs gestionnaires n'ont pas reçu les bases nécessaires pour assumer leurs responsabilités.

D'où les problèmes rencontrés au niveau de ces structures :

- dans la gestion courante des conflits socioprofessionnels
- dans les programmes d'investissement générant des disparités importantes.

En effet, les gestionnaires affectés aux structures déconcentrées sont, pour la plupart, des enseignants détachés qui se sont retrouvés en face de problèmes purement techniques nécessitant des compétences spécifiques. D'autre part, le manque de planificateurs et de statisticiens dans ces structures n'a pas permis d'encadrer le travail de ces 'enseignants'. Par conséquent, l'efficacité de ces structures a été sérieusement compromise.

D'autre part, l'enseignant gestionnaire malgré sa bonne volonté de vouloir résoudre un problème socioprofessionnel (né d'une requête ou d'une injustice) n'est pas en mesure de le faire parce qu'il ne possède pas les compétences adéquates. Seule une formation en matière de gestion en général (et de gestion des ressources humaines en particulier), l'aurait préparée à affronter ce genre de problèmes.

Ce manque de formation des gestionnaires se répercute aussi sur les programmes d'investissement dans la mesure où c'est au personnel de la D.E de présenter et de défendre les projets de construction d'établissements. Or, cela requiert des capacités spécifiques dont les lacunes peuvent entraver sérieusement la performance des gestionnaires locaux. Etant donné qu'une grande partie d'encadreurs au niveau de la D.E n'était pas apte à finaliser une opération et dans beaucoup de cas incapables de comprendre la terminologie, cela rendait leur mission difficile. Cet état de fait a généré des disparités notables entre les wilayas en matière d'investissement ce qui a influé sur les écarts constatés entre les taux de scolarisation.

L'autre grande difficulté concerne la distribution des tâches. Car tout ce qui concerne la gestion du personnel a été décentralisé sauf les

dotations budgétaires. La gestion du personnel est définie au départ par l'administration centrale, la distribution de cette dotation relève de la D.E. A la suite de quoi, le gestionnaire local se retrouve devant des problèmes délicats, l'obligeant à gérer "le social". Or, cette approche génère des disparités inter et intra wilayas.

En adoptant une approche qui consisterait à prendre au départ le nombre d'élèves pour obtenir le nombre de divisions pédagogiques afin de déterminer le nombre de postes budgétaires, les gestionnaires locaux n'auraient pas à faire, ce qu'ils appellent dans leur jargon, des "gymnastiques" pour assurer l'instruction des enfants se trouvant sur le territoire de la wilaya.

## **Conclusion**

Si un Algérien sur quatre est pris en charge par le système éducatif, le choix de l'Algérie d'une démocratisation et d'une généralisation de l'enseignement a imposé la décentralisation de certaines activités. En effet, la superficie du pays fait qu'il est impossible de pourvoir au besoin d'instruction de tous les Algériens, un besoin largement exprimé à la veille de l'indépendance et se cristallisant à l'occasion des débats épineux et récurrents sur l'Ecole. C'est d'ailleurs une des raisons du dilemme de l'Etat confronté à un choix stratégique entre qualité et quantité, c'est à dire entre l'instruction du plus grand nombre au risque de nuire à la qualité de l'enseignement dispensé.

Dans le même temps, la diversité du pays d'un point de vue ethnique et culturel, allant jusqu'à fragiliser l'identité nationale selon certains, a donné le rythme et le mode de cette politique. Les problèmes d'ordre économique n'ont fait qu'amplifier cette vulnérabilité qui, à son tour, a contribué à donner le ton à la décentralisation en Algérie. En d'autres termes, la lenteur qui a caractérisé la mise en place de la décentralisation dans ce pays et la nature des activités décentralisées s'expliquent par les éléments socioculturels qui ont conditionné ce processus. En effet, en déconcentrant l'élaboration de la carte scolaire et la gestion des personnels et en décentralisant l'entretien et, éventuellement, la construction des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, on a tenté de contenir les susceptibilités régionales tout en répondant à une exigence sociale qu'est l'éducation des enfants algériens. Par conséquent, la décentralisation en Algérie a évolué dans un contexte spécifique dont il faut comprendre les paramètres pour cerner les enjeux de la question éducative en Algérie.

Il est de plus en plus probable que la décentralisation favorise l'accès à l'éducation. Les gestionnaires locaux s'efforcent de trouver des solutions

pour concrétiser les objectifs nationaux. A titre d'exemple, la création d'établissements non-normalisés (du moins pendant les premières années de leur fonctionnement) financés par les collectivités locales sur leur budget de fonctionnement. Si la carte scolaire était restée centralisée, ce genre d'établissement n'aurait probablement pas vu le jour.

Par ailleurs, longtemps conçue comme un moyen de décharger les niveaux d'administration centrale au profit des niveaux locaux et comme une façon de rapprocher l'administration centrale du citoyen, la politique de décentralisation souffre d'un double handicap. D'une part, la décentralisation des actes de gestion n'a pas été soutenue par une redéfinition des prérogatives et des responsabilités des différents niveaux de gestion, d'autre part les actes de gestion décentralisés relèvent essentiellement de la gestion courante, sans rapport particulier avec la gestion d'éventuels changements.

De même, la gestion des programmes d'enseignement et de formation, l'aménagement des rythmes scolaires, la programmation du perfectionnement des enseignants et formateurs (autant d'aspects qui n'ont pas été traités dans le détail ici) portent la marque d'une forte centralisation et laissent peu d'initiative aux responsables et acteurs locaux.<sup>38</sup>

Par conséquent, et bien qu'implantée depuis longtemps, la politique de décentralisation n'a pas encore été consolidée sur le terrain.

---

<sup>38</sup> « L'école : approches plurielles », in *Insaniyat*, n°6 septembre-décembre 1998, p. 10.