

**La planification  
dans l'enseignement supérieur  
et dans les universités**

---

**M. Serge Bodson**

*Trésorier de l'Université Libre de Bruxelles*

**M. Charles L. Cadet**

*Directeur du Centre des Techniques de Planification  
et d'Economie Appliquée (CTPEA)*

**M. Ariel Azaël**

*Vice-Recteur à la Recherche et l'Extention Universitaire  
Université Quisqueya (UniQ)*



**M. Serge Bodson**

*Trésorier de l'Université Libre de Bruxelles*

# Organisation et financement de l'enseignement universitaire en Communauté française de Belgique

## **Avertissement**

La présente note a été rédigée après le symposium, au départ de diverses études rédigées par plusieurs auteurs et utilisées comme documentation, tant pour mon exposé que pour mes interventions, en réponse ou en complément à divers intervenants.

Sur plusieurs points elle est plus détaillée, le manque de temps ne m'ayant pas permis d'approfondir certaines questions ou de répondre aux préoccupations de certains intervenants.

Sont également annexés au rapport :

- Les dispositions légales relatives aux institutions organisées par la Communauté (institutions officielles).

- A titre d'exemple les statuts de l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.), institution libre, régissent son fonctionnement (les statuts des autres universités sont relativement semblables, certaines compétences du Conseil d'Administration pouvant être confiées à un "Conseil Académique").

- Les dispositions légales en vigueur dans toute la Communauté et pour toutes les institutions sur le régime des études universitaires et des grades académiques.

- Un article rédigé en commun avec l'ancien Président de l'U.L.B. sur le financement et l'excellence.

## **I. Le cadre constitutionnel**

Etat unitaire jusqu'à il y a quelques années, la Belgique est maintenant un Etat fédéral regroupant les Communautés et les Régions, le pouvoir étant partagé, selon la matière concernée, par un parlement et gouvernement fédéral et des parlements et gouvernements régionaux et communautaires.

En matière d'enseignement, la constitution belge stipule que l'enseignement est libre et que toute mesure préventive est interdite. Le principe constitutionnel de la liberté de l'enseignement implique que l'ouverture d'établissements d'enseignement n'est en conséquence soumise à aucune mesure restrictive. Il est dès lors possible en Belgique d'ouvrir des écoles qui n'ont aucun lien avec les autorités officielles. De ce fait, il existe divers réseaux d'enseignement organisés par différents pouvoirs organisateurs, soit publics, soit privés.

En fait la Belgique se divise, au niveau de l'usage de la langue, en deux communautés principales: la Communauté française (usage du français) et la Communauté flamande (usage du néerlandais).

Si anciennement les dispositions légales relatives à l'organisation de l'enseignement étaient identiques pour tout le pays, actuellement elles se différencient dans chacune des communautés dans le cadre du prescrit constitutionnel.

Dans chacune des communautés la responsabilité politique de l'organisation de l'enseignement est exercée par un Ministre de l'Education et de la Recherche.

## **II. La Communauté française de Belgique**

**Population** **4.200.000**

### **Enseignements (nombre d'étudiants)**

Primaire	470.000
Secondaire	360.000
Universitaire	60.000
Supérieur non universitaire	56.000

**Total** **946.000**

**Superficie** **15 000 km<sup>2</sup>**

### **Dépenses d'enseignement (en millions de FB)**

Primaire	40.820
Secondaire	81.000
Universitaire	19.000
Supérieur non universitaire	9.700

**Total** **150.520**

### **Belgique**

Dépense d'enseignement en % des dépenses totales publiques :  
9,5 %

Dépense d'enseignement en % du P I B :  
5,38 %

### **III. Organisation de l'Enseignement**

#### **III. 1. Structure générale de l'enseignement**

En Communauté française de Belgique, l'enseignement est organisé à quatre niveaux :

1. enseignement préscolaire s'adressant aux enfants de 3 à 6 ans ;
2. enseignement primaire s'adressant aux enfants de 6 à 12 ans et couvrant 6 années d'études ;
3. enseignement secondaire de type traditionnel (2 cycles de 3 années) ou rénové (3 cycles de 2 ans) s'adressant aux enfants âgés de 12 à 18 ans ou secondaire technique et professionnel ;
4. enseignement supérieur. Celui-ci s'adresse donc aux étudiants qui ont atteint l'âge de 18 ans et qui ont terminé une période complète d'enseignement primaire et une période complète d'enseignement secondaire, soit 12 années de scolarité.

#### **III. 2. Structure de l'enseignement supérieur**

##### **1. L'enseignement universitaire**

Celui-ci se divise en 3 cycles:

- le 1er cycle, d'une durée de 2 à 3 ans, est sanctionné par un diplôme de **candidat** ;
- le 2ème cycle, dont la durée varie de 2 à 4 ans, est sanctionné par le diplôme de **licencié**, d'**ingénieur**, de **pharmacien** ou de **docteur** (sans thèse) ;
- le 3ème cycle est sanctionné par le diplôme de **docteur** (avec thèse) qui est conféré généralement après 3 années d'études et de recherche.

##### **2. L'enseignement supérieur autre que l'enseignement universitaire**

Cet enseignement peut être de type court ou de type long :

- l'enseignement de type court ne comporte qu'un seul cycle d'une durée de 2 ou 3 ans. Il est sanctionné par une grande variété de titres (assistant, gradué, infirmière, instituteur, agrégé de l'enseignement secondaire inférieur, etc) ;

- l'enseignement de type long comporte deux cycles dont le premier est sanctionné par le diplôme de candidat (2 ans) et le second par le diplôme de licencié, d'architecte ou d'ingénieur (plus de 2 ans).

Cet enseignement supérieur non universitaire se répartit en sept types d'enseignement distincts :  
agricole, artistique, économique, social, para-médical, pédagogique, technique.

L'accès aux études universitaires (grades légaux) et à l'enseignement supérieur non universitaire de type long est subordonné à la réussite d'un examen de maturité qui permet aux diplômés de l'enseignement secondaire d'obtenir le diplôme d'aptitude à l'enseignement supérieur.

### III. 3. L'enseignement universitaire

Illustrant le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement, il existe en Communauté française de Belgique des institutions universitaires dépendant directement de la Communauté et des institutions universitaires libres subventionnées. Ces institutions peuvent être des universités complètes, c'est-à-dire des institutions habilitées à délivrer l'ensemble des grades académiques, ou des institutions assimilées aux universités. Celles-ci sont autorisées par la loi à délivrer un nombre limité de grades académiques. On constate une très grande variété dans les statuts des institutions universitaires belges.

On distinguera à cet effet :

Les Universités de la Communauté :

- Université de Liège

Les Universités Libres :

- Université Catholique de Louvain
- Université Libre de Bruxelles

Les établissements universitaires de la Communauté :

- Université de Mons
- Institut Agronomique de Gembloux

Les Institutions universitaires libres :

- Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur
- Facultés Universitaires Catholiques de Mons
- Facultés Universitaires Saint-Louis à Bruxelles
- Facultés Polytechniques de Mons

Les universités et institutions universitaires de la Communauté Française de Belgique doivent leur existence à une loi organique qui fixe leur statut et leurs conditions de fonctionnement.

Les universités libres ont obtenu la personnalité civile en vertu d'une loi.

Les institutions universitaires libres sont constituées en association sans but lucratif. Si aucune loi ne leur a jusqu'à ce jour accordé la personnalité civile, la législation relative à la délivrance des grades académiques et celle relative aux conditions de subventionnement définissent avec précision les enseignements qu'elles sont autorisées à organiser et reconnaissent ainsi implicitement leur existence.

## **IV. Financement de l'Enseignement universitaire**

### A. Historique

Dès 1971, le législateur a voulu réaliser l'égalité des institutions universitaires en matière de financement, quel que soit le pouvoir organisateur dont relèvent ces institutions. Si cet objectif d'égalité de traitement ne peut pas être entièrement atteint, il n'en reste pas moins vrai que les subventions destinées aux établissements universitaires sont calculées, depuis cette époque, selon des normes ou critères objectifs applicables à l'ensemble des institutions.

Il n'en a pas toujours été ainsi. Avant cette loi, les institutions libres recevaient de l'Etat une subvention forfaitaire calculée selon un pourcentage des subventions octroyées aux établissements dépendant de l'Etat. Ce pourcentage étant toujours inférieur à 100, cette inégalité dans la répartition des subventions de fonctionnement en défaveur des institutions libres était considérée comme constituant "le prix de la liberté".

Certaines institutions libres qui ne bénéficiaient pas de la personnalité civile ont fonctionné durant de nombreuses années avant de se voir attribuer par l'Etat des subventions extrêmement limitées.



Les domaines d'intervention financière de l'Etat se sont multipliés depuis un passé récent :

- subventions de fonctionnement destinées à l'administration, l'enseignement et la recherche, subventions ou dotations pour les investissements immobiliers,
- subventions destinées aux logements et à la restauration des étudiants ; subventions destinées à couvrir la charge de pension du personnel académique des universités libres.

## B. Les subventions aux institutions universitaires

### *Domaines d'intervention*

Les pouvoirs publics ont été amenés progressivement à assumer à titre principal la responsabilité du financement des activités universitaires, quel que soit le statut juridique, officiel ou privé, de l'institution bénéficiaire.

Les domaines d'intervention les plus importants sont les suivants :

- les subventions de fonctionnement destinées à l'enseignement, l'administration et la recherche ;
- les crédits et prêts pour les investissements immobiliers ;
- les subventions sociales destinées aux étudiants ;
- les crédits destinés à la recherche.

### *Objectifs poursuivis par les pouvoirs publics*

#### 1. En matière de subvention de fonctionnement

- Financer selon des normes objectives communes les dépenses de fonctionnement de toutes les institutions universitaires, quel que soit leur pouvoir organisateur.
- Se fonder sur des critères objectifs qui reflètent les besoins réels spécifiques de chaque institution en matière d'enseignement et de recherche.
- S'appliquer aussi bien aux universités complètes qu'aux facultés isolées.

- Assortir l'égalité de traitement en matière de subventions d'une égalité comparable sur le plan des obligations. Ces obligations constituent la garantie légitime que les sommes importantes mises par l'Etat à la disposition de l'ensemble des institutions universitaires seront utilisées par celles-ci de manière efficace et rationnelle et sans souci de compétition entre elles, si ce n'est sur le plan scientifique.

- Permettre le calcul, pour chaque institution universitaire, d'une enveloppe budgétaire globale dans le cadre de laquelle l'institution décidera, en toute liberté et conformément à ses objectifs et à sa politique propre, des affectations détaillées à donner au crédit.

## 2. En matière d'investissements immobiliers

- Assurer la planification des investissements.

### *Procédures d'attribution des crédits et subventions*

Le législateur ayant voulu que le financement des institutions universitaires soit établi en fonction de critères objectifs, les normes de financement se trouvent inscrites dans la loi ou dans les arrêtés qui en assurent l'exécution.

### *Calcul des subventions.*

A l'exception des subventions à la recherche, les subventions destinées aux établissements universitaires sont toutes basées sur le nombre d'étudiants.

## **V. Le mécanisme de calcul des subventions allouées aux institutions**

On examinera successivement :

**A. Le calcul des subventions de fonctionnement.**

**B. Le calcul des dotations et des prêts pour les investissements immobiliers.**

**C. L'octroi des subventions à la recherche.**

**D. Le calcul des subventions sociales.**

## **A. Subventions destinées à l'Enseignement - Administration - Recherche**

### 1. Critères d'attribution:

Le nombre d'étudiants inscrits dans l'institution le 1er février de l'année précédant l'année budgétaire.

Ce nombre d'étudiants est réparti :

- par orientation d'études dans les universités complètes :

Orientation A : sciences humaines (1er, 2ème et 3ème cycles).

Orientation B : sciences (1er, 2ème et 3ème cycles) ainsi que le 1er cycle de Médecine, Pharmacie, Dentisterie, Sciences Appliquées, Sciences agronomiques et vétérinaires.

Orientation C : 2ème et 3ème cycles de Médecine, Pharmacie, Dentisterie, Sciences Appliquées, Médecine vétérinaire.

Orientation D : 2ème et 3ème cycles de Sciences Agronomiques.

- par sous-orientation d'études dans les établissements universitaires assimilés

Par exemple, en sciences humaines :

- Droit
- Philosophie et Lettres, Psychologie et Pédagogie
- Sciences sociales, politiques, économiques, commerciales, économiques appliquées.

Chaque étudiant, à condition de répondre à un certain nombre de conditions:

- être belge, luxembourgeois, originaire d'un pays en voie de développement ou encore avoir des parents domiciliés en Belgique ;

- être porteur du diplôme d'aptitude à accéder à l'enseignement universitaire;

Serge Bodson

- acquitter un droit d'inscription (25.000 FB réduits à 3.000 FB pour les boursiers) ;

justifie pour l'institution qui l'accueille l'attribution d'une subvention forfaitaire.

Les étudiants étrangers qui ne remplissent pas les conditions de subsidiation peuvent être admis, à condition de payer au titre de droits d'inscription une somme égale à 50% de la subvention forfaitaire annuelle par étudiant de l'orientation d'études considérée.

## 2. Calcul de la subvention forfaitaire par étudiant

Elle se calcule au départ des éléments suivants :

- le taux d'encadrement, soit le rapport admis entre le personnel d'encadrement (exprimé en unités physiques à temps plein) et les étudiants présents. Ce taux - qui ne constitue pas une contrainte mais un objectif à atteindre et qu'il ne faut en aucun cas dépasser - est de :

- 1/4 pour l'orientation A
- 1/9 pour l'orientation B
- 1/6 pour l'orientation C et D

- le coût moyen :

- du personnel d'encadrement établi sur la base de deux membres du personnel académique (professeurs, chargés de cours) pour trois membres du personnel scientifique (chefs de travaux, assistants): ce coût moyen est établi chaque année sur base de l'évolution durant l'année antérieure des rémunérations des catégories de personnel considérées,

- du personnel administratif et technique établi de la même manière.

- l'évolution des autres frais de fonctionnement.

Théoriquement cette évolution est calquée sur l'index des prix de détail. En pratique, les instances gouvernementales se réservent le droit de fixer elles-mêmes le pourcentage d'augmentation admis.

Le coût moyen des orientations varie du simple au triple entre l'orientation A (la plus faible) et les orientations C et D (les plus élevées).

Ces coûts sont introduits dans une matrice qui structure les recettes de l'Université en fonction des orientations d'études.

La matrice initiale est la suivante:

	ORIENTATIONS			
	A	B	C	D
Pers. d'encadrement	58,3%	47,6%	42,2%	56,8%
Pers. administratif et technique	9 %	18,3%	23,3%	19,8%
Fonctionnement	32,7%	34,1%	34,5%	23,4%
	100	100	100	100

Dans la pratique elle a évolué au cours du temps, le pourcentage des frais de fonctionnement se réduisant à 20 %.

### 3. Calcul de la subvention destinée à l'institution

Elle résulte de la multiplication de la subvention forfaitaire par étudiant par le nombre d'étudiants admis à la subvention dans chaque orientation d'études.

## **B. Dotation et prêts pour les investissements immobiliers**

En 1970, un système normatif avait été également mis en place. Il a dû par la suite être abandonné. Nous en verrons les raisons dans les conclusions consacrées aux limites de la planification. Il est cependant nécessaire de rappeler les principes des dispositions initiales.

### 1. Opérations visées

Acquisition, construction, extension, transformation ou modernisation d'un bâtiment universitaire destiné à l'enseignement, la recherche ou l'administration, à réaliser soit à charge des pouvoirs publics, soit au moyen d'un emprunt garanti par eux, soit au moyen de ressources propres.

### 2. Critères d'attribution des crédits ou prêts

### 2.1. Le nombre prévisible des étudiants

Cette prévision est établie annuellement par institution et par orientation d'études, sur base des observations statistiques des dix dernières années.

Lorsque le nombre d'étudiants escomptés n'atteint pas les nombres-planchers repris ci-dessous, ce sont ces nombres-planchers qui servent de base à la programmation des investissements.

- Pour une université:

Sciences Humaines		2.330 étudiants
Sciences et Sc. Appliquées	1er cycle	930 étudiants
	2ème et 3ème cycles	740 étudiants
Médecine	1er cycle	600 étudiants
	2ème et 3ème cycles	400 étudiants
Total		5.000 étudiants

- Pour un établissement universitaire incomplet :

- 300 étudiants pour le 1er cycle d'une section donnée (ex. Droit, Sciences Economiques, Sciences Appliquées) ;
- 200 étudiants pour les 2ème et 3ème cycles de cette même section.

### 2.2 Une norme de surface nécessaire par étudiant.

- 10 m<sup>2</sup> brut par étudiant de Sciences Humaines ;
- 23 m<sup>2</sup> brut par étudiant de 1er cycle en Sciences Appliquées et Médecine;
- 28m<sup>2</sup> brut par étudiant de 2ème et 3ème cycles de Sciences et Sciences appliquées.

Pour les bâtiments destinés aux services administratifs centraux, à la bibliothèque centrale et à l'équipement technique commun, le nombre de m<sup>2</sup> nécessaires est prélevé sur les superficies auxquelles les normes donnent droit dans chaque orientation d'études, et ceci au prorata de la part de chaque orientation d'études dans la superficie brute totale à laquelle chaque institution a droit.

2.3 Une norme financière relative au coût des constructions et définie selon la destination des locaux: Laboratoire, Bureau, Bibliothèque, Auditoire.

### 3. Calcul des subventions

La multiplication du nombre d'étudiants par la norme de surface nécessaire par étudiant détermine la superficie maximale dont peut disposer l'institution. Les subventions accordées portent sur la différence entre ce nombre de m<sup>2</sup> total et les surfaces existantes, multipliée ensuite par la norme financière. Pour ce qui concerne les acquisitions de terrains, les travaux d'infrastructure, les plantations et les aménagements de parkings, le financement par les pouvoirs publics est assuré sur dossier, après avis d'une commission d'experts représentant les différents départements ministériels intéressés (Éducation, Finances, Travaux Publics, Politique Scientifique).

#### **C. Subventions à la recherche**

La recherche pratiquée au sein des institutions universitaires bénéficie de diverses sources de financement.

1) Tout d'abord une part importante, estimée à 25 % des subventions de fonctionnement allouées, est consacrée aux activités de recherche organisées par l'Université. Cette recherche est étroitement liée à l'enseignement et est considérée comme un support de ce dernier.

2) Les fonds nationaux de recherche reçoivent annuellement des pouvoirs publics des subventions avec mission de les redistribuer aux chercheurs universitaires.

Le fonds national de la recherche scientifique, le plus important de ces fonds, reçoit du Ministère de l'Éducation une subvention annuelle égale à 4,4 % des crédits inscrits au titre d'allocation de fonctionnement des institutions.

Il existe également :

- le Fonds de la recherche fondamentale collective ;
- le Fonds de la recherche scientifique médicale ;
- la recherche appliquée pratiquée au sein des universités est principalement financée par l'Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture. Ses ressources sont inscrites aux budgets de l'Agriculture et des Affaires Économiques.

3) Les contrats de recherche passés entre l'Université et des entreprises industrielles privées, des personnes ou fondations privées, des organismes internationaux, etc...

4) Des subventions directes de départements ministériels intéressés par des programmes particuliers de recherche.

5) Des programmes nationaux d'impulsion à la recherche technologique.

6) Des actions concertées d'impulsion gouvernementale à la recherche fondamentale.

## **D. Calculs des subventions sociales**

### 1. Subvention de fonctionnement

Destination : Fonctionnement des services sociaux, des services d'orientation, des restaurants et homes étudiants. Contribution à la construction, la modernisation, l'agrandissement et l'aménagement des immeubles affectés à ces objets.

Critères d'attribution : Le nombre des étudiants inscrits par tranche de 1.000 au-delà de 5.000 dans les universités et par tranche de 50 au-delà de 250 dans les institutions universitaires. En-deçà de 5.000 étudiants dans une université et de 250 dans un établissement assimilé, la subvention est forfaitaire.

Subventions : Elles sont adaptées à l'évolution de l'index des prix de détail. Leur octroi suppose que le budget et les comptes ainsi qu'un rapport justifiant leur usage aient été transmis au Ministère de l'Éducation par l'université bénéficiaire des subventions.

### 2. Subventions en intérêts pour la construction de restaurants et de homes pour étudiants universitaires.

Destination : Acquisition ou construction de homes et de restaurants pour étudiants.

La construction de homes et de restaurant est financée par des prêts que les universités obtiennent d'institutions officielles de crédit. Ces prêts bénéficient



de la garantie de l'Etat, qui prend lui-même en charge une part importante de l'intérêt dû par l'université.

Restent à charge de l'université:

- un intérêt réduit : 1,25 % l'an,

- le remboursement du capital en 40 années après une période de franchise de 3 ans. Les subventions sociales de fonctionnement sont prioritairement destinées à couvrir cet amortissement.

Critère d'attribution :

- Pour les homes : le nombre d'étudiants qui n'habitent pas chez leurs parents.

- Pour les restaurants : le nombre d'étudiants admis pour le calcul des subventions de fonctionnement. Les restaurants d'une institution universitaire peuvent comporter un nombre de places correspondant au quart du nombre d'étudiants.

## **VI. Le système de contrôle**

Il s'exerce au niveau de chaque établissement universitaire par la présence d'un commissaire du gouvernement et d'un délégué du Ministre du Budget et au niveau de l'ensemble des établissements par le Département de l'Éducation et la Cour des Comptes.

### **Les agents de contrôle**

#### 1. Le commissaire du Gouvernement

- Statut :

Nommé par le gouvernement de la Communauté auprès de chaque institution universitaire libre ou d'Etat. Un même commissaire peut assurer le contrôle de plusieurs institutions universitaires. Fonction incompatible avec toute autre fonction dans une institution universitaire. Diplôme universitaire et expérience utile de 5 ans au moins exigés à la nomination. Statut pécuniaire du professeur ordinaire à l'université.

**- Compétences :**

**a) Générales :**

Le commissaire veille à ce que le Conseil d'Administration, le Bureau Permanent et tous les autres organes ayant reçu délégation du Conseil ne prennent aucune décision qui soit contraire aux lois et aux intérêts et règlements pris en vertu de ces lois ou qui puisse compromettre les finances de l'institution.

Il exerce un recours auprès du Ministre de l'Éducation contre toute décision qu'il estime contraire aux lois et arrêtés pris en vertu de ces lois. Le recours est motivé. Il est exercé dans les cinq jours francs qui suivent la réception par le commissaire de la copie de la décision. L'exécution de la décision est suspendue par le recours.

**b) Particulière :**

Le commissaire vise, avant l'engagement de la dépense, tous les achats de biens et services dépassant 500.000 francs.

**2. Le délégué du Ministre du Budget**

Dispositions comparables au commissaire.

**3. Le Ministre de l'Éducation**

Représente le pouvoir organisateur des établissements universitaires de l'Etat et représente le pouvoir de tutelle des institutions universitaires libres.

Le Ministre reçoit le recours exercé par le commissaire du Gouvernement. Il confirme éventuellement, dans un délai de 30 jours, le recours introduit en notifiant à l'institution que sa décision est contraire aux lois ou aux arrêtés et règlements pris en vertu de ces lois. Il invite l'institution à prendre dans les 30 jours une nouvelle décision non entachée d'illégalité ou d'irrégularité ou encore à retirer sa décision.

Si à l'expiration du délai, l'institution n'a pas obtempéré, le Ministre :

a) s'il s'agit d'une institution de l'Etat, annule la décision ayant fait l'objet du recours ;

b) s'il s'agit d'une institution libre, suspend l'octroi des subventions de fonctionnement. L'institution libre peut introduire un recours au tribunal civil contre la mesure ministérielle. Ce recours est suspensif.

#### 4. La cour des comptes

Emanation des pouvoirs législatifs, la Cour des Comptes assure l'information des Parlements à propos des manquements aux lois budgétaires. Elle assure un contrôle permanent sur la gestion financière du gouvernement. Son contrôle, en matière de subventions allouées aux institutions universitaires, s'exerce à postériori et porte sur la réalité, la régularité et la légalité des opérations financières.

En aucun cas, ce contrôle ne peut porter sur l'opportunité des opérations. Les comptes des institutions universitaires approuvés par le Ministre, lui sont transmis pour contrôle et visa.

La Cour des Comptes peut procéder sur place à un contrôle de la comptabilité des opérations de l'institution.

### **VII. Conclusions. Planification. Limite du système**

Les systèmes de financement normatifs décrits ci-avant ont été imaginés et développés au début de l'année 1970, à une époque où les universités connaissaient une croissance importante régulière du nombre d'étudiants.

Ce n'est plus le cas depuis quelques années en Communauté française de Belgique et le système de détermination des allocations de fonctionnement montre ses limites. Non seulement le nombre total d'étudiants reste stable, mais d'année en année nous enregistrons des transferts importants d'étudiants entre les orientations, ce qui provoque des hausses ou des baisses annuelles de subventions dont bénéficient les institutions. En lieu et place d'un plan de développement cohérent valable pour plusieurs années, les institutions sont dès lors amenées à élaborer brutalement un plan d'économie, quitte à pouvoir se permettre l'année suivante le développement d'activités nouvelles, entrant ainsi dans un cycle infernal, bref à mener des politiques en "dents de scie".

Il est devenu inévitable de modifier les règles pour assurer un financement stable prévoyant des enveloppes de base qui ne seront plus adaptées qu'en fonction d'une moyenne de fluctuation du nombre d'étudiants enregistrés durant une période de cinq ans.

Il en est de même en ce qui concerne les subventions destinées à permettre la réalisation des installations immobilières nécessaires. Ici le système normatif a dû être abandonné depuis plusieurs années et a été remplacé par une analyse objective, menée en commun par des experts de toutes les universités, pour déterminer les besoins réels, tant en construction nouvelle qu'en réhabilitation d'installation existante. Cette analyse a été acceptée par les pouvoirs publics et a donné lieu à un plan de financement garanti pour une période de sept ans, à l'issue de laquelle une nouvelle évaluation devra avoir lieu.

En ouvrant les travaux du colloque, le Ministre de l'Education Nationale, Monsieur Emmanuel Buteau, soulignait l'importance pour Haïti de rénover l'administration de l'éducation et la structure de l'enseignement universitaire pour le rendre plus performant et permettre une planification sérieuse de son développement. J'ai voulu montrer dans ces conclusions l'importance d'une adaptation constante des mécanismes, aux fins d'éviter d'entraver la planification.

Pour terminer, je rappèlerai deux éléments qui me paraissent importants:

- Le fonctionnement interne des institutions basé sur la concertation entre les différentes composantes de l'Université doit en fait lui permettre de planifier tous les jours son développement, même en l'absence de grands plans stratégiques.

- La concertation entre les pouvoirs publics et les universités est primordiale, mais pour que cette concertation soit utile il faut que l'ensemble des universités concernées puisse, au travers d'un organe qui leur soit propre, par exemple une conférence des Recteurs, définir des axes politiques généraux constituant un moyen terme entre les aspirations particulières de chaque institution. C'est par cette méthode qu'a été revu, en Communauté française de Belgique, le système de financement des installations immobilières, et tout récemment l'ensemble de la législation sur le régime des études universitaires et les grades académiques.

**M. Charles L. Cadet**

*Directeur du Centre des Techniques de Planification  
et d'Economie Appliquée (CTPEA)*

## Réflexion autour de la stratégie de planification de l'Enseignement supérieur en Haïti

Au cours des décennies 1970 et 1980, avant l'éclatement de la crise socio-politique, Haïti a connu des expériences de planification aussi bien globale que sectorielle: y compris dans le domaine de l'Education. Cependant, les déficiences importantes qui ont caractérisé tout le processus menant à la préparation des documents-plans et surtout le faible degré de réalisation de ces derniers font que de moins en moins on mentionne ces expériences.

Pour le sous-secteur éducatif particulier de l'enseignement supérieur, aucune expérience de planification n'a jamais été tentée. Si bien que les documents présentant une vision d'ensemble de l'enseignement supérieur en Haïti sont très rares et, quand ils existent, ils concernent principalement l'Université d'Etat d'Haïti. Dans ces conditions, notre intervention sur la planification de ce sous-secteur tentera d'esquisser des pistes pour une meilleure définition de la stratégie qui sera adoptée.

### **1- La situation à changer**

L'aspect dominant de la situation actuelle de l'enseignement supérieur en Haïti est son état de crise.

En effet, les établissements doivent répondre à une demande importante pour l'éducation supérieure, dont l'un des indices les plus sûrs est la démographie galopante des bacheliers. Or, les structures en place montrent une faible capacité d'absorption. D'où un déséquilibre grandissant entre l'offre et la demande d'enseignement supérieur. Une étude réalisée, en 1990, sur la période 1984-89 a montré effectivement que le nombre des candidats à l'Université d'Etat d'Haïti a été multiplié par 2,8 alors que le coefficient pour les entrants s'est fixé à 1,9 seulement.

Cependant, les problèmes de l'enseignement supérieur sont aussi et surtout de nature qualitative. On peut en énumérer quelques-uns :

- niveau faible des bacheliers rentrant dans les établissements du supérieur;- niveau faible des finissants de ces mêmes établissements ;

- structure académique existante peu rigoureuse en termes, par exemple, de programmes, de niveau de qualification des ressources humaines disponibles et de gestion ;

- absence de corps professoral propre dans les différentes unités d'enseignement, c'est-à-dire presque pas de professeurs permanents et inexistence de carrière professorale ;

- inexistence de programmes de maîtrise et de doctorat dans les centres d'enseignement ;

- inexistence de la recherche universitaire ;

- faiblesse des moyens logistiques disponibles ;

- faiblesse des ressources de financement.

La multiplication rapide, ces dernières années, du nombre des institutions dites universitaires dans le secteur privé n'a pas permis pour l'instant d'améliorer la situation si l'on se place sur un plan global. Il y a plusieurs raisons à cela.

Remarquons tout d'abord que les institutions nouvellement créées reproduisent souvent les mêmes faiblesses constatées au niveau des anciennes unités d'enseignement, qu'elles soient publiques ou privées. De sorte que s'il y a une avancée, elle se fait sans doute dans le sens d'une réduction du déséquilibre signalé antérieurement entre l'offre et la demande pour l'éducation supérieure.

En ce qui a trait aux déficiences purement qualitatives, elles persistent avec autant d'intensité qu'auparavant, et sur certains points on peut même parler de détérioration.

La question de disponibilité d'enseignants ayant une formation adéquate pour assurer les cours est un exemple de la deuxième possibilité d'évolution. Effectivement, vu que leur nombre connaît une croissance insuffisante par rap-

port à la demande de main-d'œuvre qualifiée induite par les nouveaux investissements dans le supérieur, le désordre habituel caractérisant ce marché tend à s'accroître. C'est pourquoi l'enseignant du supérieur tend en Haïti à se comporter comme celui du secondaire en assurant souvent jusqu'à 5-7 cours dans différentes institutions du public ou du privé.

## **2.- Les chances de succès de la planification de l'Enseignement supérieur**

Les quelques faits caractérisant l'enseignement supérieur en Haïti et rappelés précédemment montrent que la situation est très grave. Dans un tel contexte, le recours à la planification apparaît à certains comme le meilleur moyen de résoudre la foule de problèmes soulevés.

Cependant, l'expérience haïtienne dans ce domaine, ainsi que celles d'autres pays, n'incitent pas à un optimisme exagéré. Il est donc tout à fait légitime d'apprécier nos chances réelles de réussite.

On admet généralement que le succès de ce type d'intervention dépend du caractère plus ou moins favorable de l'environnement politique, économique et social et de la manière dont les responsables du processus de planification savent en tirer profit.

Sur la question des conditions environnementales, remarquons que ce qui caractérise particulièrement Haïti à la fin de cette première moitié des années 1990 est la façon originale dont elle sort de la grande crise multidimensionnelle dans laquelle elle se débat depuis la chute des Duvalier en février 1986. Dans cet ordre d'idées, deux choses doivent être mises en relief :

- 1) le retour à une vie plus démocratique,
- 2) l'appui proclamé de la coopération internationale à ce nouveau départ.

Ces faits préfigurent de bonnes perspectives pour la croissance de l'économie nationale et donc pour l'emploi qualifié et non qualifié. Déjà, malgré que la transition s'amorce à peine, la demande de main-d'œuvre a connu une certaine hausse. L'indice le plus significatif de cette nouvelle situation est la tendance à la hausse des rémunérations salariales. Donc, de ce côté compte tenu de la situation de reprise qui s'amorce, il faut s'attendre à ce que le système de l'enseignement supérieur soit interpellé par les agents économiques afin de répondre

à leurs nouveaux besoins en ressources humaines.

La tendance au développement d'une démocratie politique haïtienne peut signifier spécifiquement un rôle plus actif de la société civile à travers les organisations de masse, les syndicats et les associations socio-professionnelles. Ceci veut dire que les décisions politiques de toute sorte - donc de gestion ou de planification - pourraient résulter de plus en plus d'une série de pressions et négociations entre différents groupes sociaux. Bien entendu, l'efficacité de ces derniers comme groupe de pression va dépendre surtout de leur degré d'organisation et de mobilisation. On peut considérer que sur ces deux points au niveau universitaire nous traversons une période assez calme. Mais, certains faits concernant surtout le monde étudiant montrent que les idées de réforme, par le biais d'une intervention systématique et cohérente, ont toujours leur faveur.

En résumé, un environnement évoluant vers un ordre démocratique et s'accompagnant d'une reprise économique constitue des conditions très favorables à une tentative de lancement d'opérations de planification dans l'enseignement supérieur.

### **3.- Planification et priorités stratégiques**

La deuxième série de causes fondamentales du succès de la planification a été identifiée auparavant comme étant liée au comportement, pourrait-on dire réaliste, des responsables jouant un rôle dans la détermination des conditions d'ensemble du processus de planification. Plus concrètement, cela va dépendre surtout du choix de quelques grandes priorités retenues dans le cadre de celui-ci.

Relativement à la situation décrite brièvement au niveau de l'enseignement supérieur, les objectifs doivent aller au delà du domaine quantitatif.

Compte tenu de la forte demande sociale rappelée antérieurement, la démocratisation de l'enseignement supérieur devient la priorité des priorités. A n'en pas douter, ce choix recevra un appui politique certain des gouvernements qui vont diriger ce pays pendant les prochaines années. Plus fondamentalement, si cette politique s'inscrit dans une perspective de régionalisation, elle accompagnera le processus de décentralisation des structures étatiques en cours et rendra plus facile l'accès de l'enseignement supérieur à un plus grand nombre de jeunes.

Le second choix prioritaire doit être un plan de constitution d'un corps professoral permanent autour duquel prendra place toute la structure académique



et scientifique des établissements supérieurs. Cela permettra de marginaliser les différents types de vacation formelle ou informelle, éléments fondamentaux dans le système actuel, mais élément dotant également ce dernier d'une fragilité structurelle.

La priorisation de ce second objectif est par ailleurs indispensable parce que la mise en œuvre d'une réforme est souvent conditionnée par ce fait important: elle doit être constamment défendue par une équipe technique dont les intérêts sont soudés à son avancement et qui en même temps procède à l'élaboration continue d'une réflexion nécessitée par une multiplicité d'obstacles qui ne manqueront pas de se présenter en cours d'exécution.

Cependant, pour que ces efforts entrepris soient faits avec de meilleures chances de succès, il serait bon de mener parallèlement des études de projection de l'offre d'enseignants. Ainsi, on s'assurerait d'une meilleure articulation avec la demande d'enseignants induite par l'évolution rapide du supérieur.

Cette emphase mise sur le corps professoral marche très bien avec la nécessité de rénover de fond en comble les programmes d'enseignement, de multiplier leur nombre et de lancer une politique d'ensemble et audacieuse de la recherche universitaire en Haïti. De cette façon, des normes internationales standard pourraient être introduites, en même temps que la mise en place de tous les cycles universitaires (licence, maîtrise, doctorat) serait programmée là où les conditions le permettent.

Une réforme aussi profonde du système académique et scientifique suppose qu'un apport parallèle important soit fait sur le plan logistique. Cela veut dire qu'il faut élaborer et amorcer des plans d'équipement pour les anciens comme pour les nouveaux établissements supérieurs. Ces nouvelles initiatives constitueront la troisième grande priorité.

L'objectif qui suit concerne des réformes dans les conditions de financement de ces unités d'enseignement. Bien entendu, l'Etat doit fournir une contribution plus importante, mais il n'est pas sûr que cela suffira même pour les institutions publiques. C'est pourquoi des plans de financement doivent être conçus pour déterminer et projeter les besoins futurs et en même temps proposer des solutions.

Le crédit éducatif est un système qu'on évoque souvent lors des discussions sur cette question de financement et le moment est venu d'entreprendre des études sur sa mise en œuvre éventuelle en Haïti. On parle également d'une

intégration plus grande des institutions d'enseignement supérieur dans leur milieu environnant par le développement de services rémunérés, particulièrement en terme d'expertise ou de formation permanente.

La Coopération Internationale constitue sans aucun doute la source la plus importante de financement potentiel. Elle permet, par exemple, d'envisager avec plus d'optimisme la réalisation des réformes et investissements évoqués précédemment. Mais, on doit se garder de ne pas faire reposer l'atteinte de tous les objectifs sur l'appui international, dans une conjoncture mondiale où l'enseignement supérieur n'a pas la faveur des bailleurs de fonds. La politique la plus intelligente consisterait à compartimenter les domaines d'intervention en délimitant les zones de priorité nationale et les zones de coopération. Cela a l'avantage théorique de générer un impact plus important de celle-ci tout en restreignant son champ d'action. De plus, en cas de retrait d'un partenaire international, les aspects négatifs seront limités.

Enfin, les questions relatives à l'orientation fondamentale du processus de planification sont également essentielles à sa réussite et à sa meilleure performance.

L'option en vue ici est la participation. Mis à part la question de principe ou de choix idéologique, il serait tout simplement erroné d'envisager un autre type de planification, alors que tout l'environnement des établissements supérieurs tend vers la promotion d'une large démocratie dans le pays. Toutefois, cette participation doit être organisée. Et pas seulement en direction des groupes de pression à l'intérieur du système universitaire public où la mobilisation est la plus facile. Les consultations doivent également toucher le secteur éducatif comme l'a inauguré le Ministère de l'Education Nationale en formant la "Commission Ministérielle de l'Enseignement Supérieur" chargée de préparer l'avant-projet de loi-cadre de ce sous-secteur éducatif.

**M. Ariel Azaël**

*Vice-Recteur à la Recherche et à l'Extension Universitaire*

## Evolution du système de planification au sein de l'Université Quisqueya (UniQ)

### **1. Les débuts: 1986- 1992**

**1986** : Un groupe des sept (7) universitaires haïtiens concevait le projet de création de l'Université Quisqueya, qui allait être, en 1990, une institution privée et à but non lucratif.

**1987** : Le Bureau de planification (BP) de l'Université Quisqueya (UniQ) fut mis en place. Il a fonctionné avec trois Commissions de planification, à savoir la Commission de planification académique, la Commission de planification financière et la Commission de planification physique. Grâce aux travaux des différentes Commissions de planification on a pu mettre en place, en 1990, les deux (2) premières unités d'enseignement de l'UniQ, i.e. la Faculté des Sciences de l'Agriculture et de l'Environnement (FSAE) et la Faculté des Sciences Economiques et Administratives (FSEA), qui commencèrent à fonctionner à partir de 1990 ; et plus tard trois (3) autres unités d'enseignement, à savoir la Faculté des Sciences Juridiques (FSJU), la Faculté des Sciences, de Génie et d'Architecture et la Faculté des Science de l'Education.

Il convient de remarquer, depuis lors, le souci constant des premiers fondateurs de l'UniQ de rechercher et d'intégrer la participation de tous les secteurs de la Communauté Nationale à la production de l'Université Quisqueya, souci qui est articulé dans les premiers statuts de l'UniQ.

"L'idée de l'œuvre appartient aux membres fondateurs, mais l'œuvre elle-même est une entreprise de la collectivité".

**1992** : Un accord de partenariat est signé entre l'Université Quisqueya et la Fondation Educat S.A., prévoyant, entre autres points, la préparation d'un plan directeur du développement de long terme de l'UniQ.

## **2.- La crise 1991-1994 : ses impacts sur le développement du plan directeur**

La crise politique et sociale de la période 1991-1994 a forcé l'Université à consacrer ses ressources dans la consolidation des acquis de la période précédente, sans possibilités d'action pour préparer son plan directeur. Il faut cependant souligner la production, même durant la crise, de documents qui allaient orienter la démarche de planification stratégique actuellement en déploiement.

Quelques repères techniques du processus de planification du développement de long terme de l'UniQ méritent d'être signalés.

- Format de planification adopté: planification stratégique.
- Horizon de planification: 10 ans.
- Instruments opératoires du plan: programmes et projets.
- Démarche de préparation du plan: processus itératif, analyses et propositions, restitutions et consultations.
- Instances de participation: UniQ, entreprises, Educat S.A., Société Civile, Consultants de la Communauté Universitaire Nationale et Internationale.

## **3. L'après crise et les perspectives**

A l'heure actuelle, depuis l'éclaircie politique et sociale de 1994, l'UniQ s'active à la préparation de son plan directeur de long terme. La cellule de pilotage, de composition diversifiée, et mise en place à cette fin, achève la production des documents sur l'analyse de l'environnement externe et interne.

Dans cette entreprise, l'UniQ a des atouts certains - sa survie à la crise qui l'a frappée en pleine jeunesse en est le meilleur indicateur - mais aussi des contraintes liées surtout à la faible exposition des membres de la cellule de pilotage à l'exercice de planification stratégique appliquée à la gestion des universités.

Mais entre temps aussi, les menaces de l'environnement persistent: à l'intérieur, confusion institutionnelle dans le secteur de l'enseignement supérieur et des universités; à l'extérieur, orientation des fonds de la coopération externe vers les démocraties naissantes à l'Est.

**Les opportunités ne sont pas données. L'UniQ est en train de les façonner: renforcement de sa coopération avec le monde de l'entreprise en Haïti et avec des partenaires universitaires en dehors d'Haïti. Un plan directeur universitaire étant toujours une action en production permanente, il y a encore de la place pour des appuis à la planification de long terme de l'Université Quisqueya.**

