



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



Institut international de
planification de l'éducation

La gouvernance dans l'enseignement supérieur : quelles politiques, avec quels effets ?

Sous la direction de :
Michaela Martin



Nouvelles tendances dans l'enseignement supérieur

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

La gouvernance dans l'enseignement supérieur : quelles politiques, avec quels effets ?

Étude de réformes conduites
au Burkina Faso, au Cameroun,
au Maroc et au Sénégal

Michaela Martin (dir. publ.)



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



International Institute
for Educational Planning

Les appellations employées dans ce volume et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IIEPE aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

La publication de ce document a été financée grâce à la subvention de l'UNESCO et aux contributions de plusieurs États membres de l'UNESCO dont la liste figure à la fin de ce document.

Publié par :

l'Institut international de planification de l'éducation

7-9, rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France

e-mail : information@iiep.unesco.org

Site web de l'IIEPE : www.iiep.unesco.org

Maquette de couverture : IIEPE

Composition : Linéale Production

Impression et brochage : Atelier d'impression de l'IIEPE

ISBN 978-92-803-2374-0

© UNESCO 2014

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et des figures	7
Liste des abréviations	8
Introduction : Convergence ou divergence dans les politiques et leurs effets ?	13
<i>Michaela Martin</i>	
I. Réforme de gouvernance au Maroc : Renforcement de l'autonomie institutionnelle, du leadership et de la reddition des comptes	39
<i>Bachir Kouhlani, Moulay Mustapha Ennaji</i>	
1.1 Introduction	39
1.2 Examen approfondi de la réforme de gouvernance et de sa mise en œuvre	42
1.3 La mise en œuvre et les effets de la réforme aux niveaux national et institutionnel	47
1.4 La perception des changements introduits par les différents groupes d'acteurs	61
1.5 Conclusions générales	67
Annexe 1.1 Personnes interrogées lors de l'enquête	76
II. La réforme de gouvernance au Cameroun : Entre régulation forte et privatisation	77
<i>Charles Awono Onana, Marcel Fouda</i>	
2.1 Introduction	77
2.2 Les raisons sous-jacentes à la réforme	78
2.3 Les objectifs de la réforme	79
2.4 Les changements intervenus à la suite de la réforme de gouvernance	80
2.5 Les changements au niveau des ressources humaines	91
2.6 Les changements intervenus au niveau du régime des études	94
2.7 Autres changements intervenus	95
2.8 La perception des changements introduits par les différents groupes d'acteurs	95
2.9 Conclusions	103
Loi/Décrets/Arrêtés	107
Annexe 2.1 Liste des personnes interrogées	109

III. La réforme de gouvernance au Burkina Faso : La refondation de l'Université de Ouagadougou – une sortie de la crise ?	111
<i>Amadou Bissiri, Sanou Salaka, Abdoulaye Ouedraogo</i>	
3.1 Introduction	111
3.2 La refondation dans la pratique au niveau institutionnel	115
3.3 Effets des changements introduits sur le management	131
3.4 Conclusions et leçons tirées	136
Loi/Décrets/Arrêtés	141
Annexe 3.1 La population d'enquête pour l'étude qualitative	145
Annexe 3.2 Liste des codes pour la codification des entretiens individuels	146
IV. La réforme de gouvernance au Sénégal : Les difficultés de la mise en place de la nouvelle carte universitaire	147
<i>Bachir Wade, Pape Gueye</i>	
4.1 Introduction	147
4.2 La réforme de gouvernance de 2002 et sa mise en œuvre	150
4.3 La mise en œuvre de la réforme au sein de l'Université polytechnique de Thiès	161
4.4 Appréciation des effets des changements introduits sur le management de l'EPT	169
4.5 Leçons et conclusions	173
4.6 Épilogue	175
Annexe 4.1 Liste des personnes interrogées à l'Université de Thiès	178
Conclusions : Quelques leçons à tirer	179
<i>Michaela Martin</i>	
Références	193

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableaux

Tableau 1.	Indicateurs sociaux	18
Tableau 2.	Indicateurs principaux sur l'enseignement supérieur dans les quatre pays étudiés	19
Tableau 1.1	Perceptions des changements par les enseignants (N=62)	67
Tableau 3.1	Changement dans la structure de la gouvernance du système d'enseignement supérieur, avant et après la réforme de la gouvernance	118
Tableau 3.2	Changement au niveau déconcentré – les Unités de formation et recherche (UFR)	121
Tableau 4.1	Listes des responsables administratifs interrogés	149
Tableau 4.2	Listes des enseignants interrogés	150
Tableau 4.4	Les mesures de la réforme envisagée	158

Figures

Figure 1.1	Le cadre de régulation de l'enseignement supérieur au Maroc	49
Figure 4.1	Évolution des bacheliers et des effectifs dans l'enseignement supérieur au Sénégal	154

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AC	agent comptable
ACM	atelier central de maintenance
AGAC	art, gestion et administration culturelles
AGSE	assemblée générale des sociétés d'État
ANAQ-SUP	autorité nationale d'assurance qualité de l'enseignement supérieur
ARMP	Agence de régulation des marchés publics
AT	assistance technique
ATOS	personnel administratif, technique, ouvrier et de soutien
AUF	Agence universitaire de la Francophonie
BAC	baccalauréat
BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
C.E.SUP	Centre d'enseignement supérieur
CA	Conseil d'administration
CAC	Conférence annuelle des cadres
CAMES	Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur
CCIU	Comité consultatif des institutions universitaires
CCRA	Commission consultative de recrutement des assistants
CDP	Congrès pour la Démocratie et le Progrès (le parti au pouvoir au Burkina Faso)
CDPP	Centre de documentation et de perfectionnement pédagogique
CF	contrôleur financier
CFVU	Conseil de la formation et de la vie universitaire
CG	Conseil de gestion
CLU	Collège littéraire universitaire
CNCES	Commission nationale de coordination de l'enseignement supérieur
CNES	Conférence nationale sur l'enseignement supérieur
CNRST	Centre national de la recherche scientifique et technologique
COSEF	Commission spéciale pour l'éducation et la formation
COUD	Centre des œuvres universitaires de Dakar
CPU	Centre de pédagogie universitaire
CRDI	Centre de recherche pour le développement international
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires de Saint-Louis
CS	conseil scientifique
CSAF	chef du service administratif et financier
CTS	Comités techniques spécialisés

CUME	cadre de concertation université-monde de l'emploi
CUR	Centre universitaire régional
CVRS	Centre voltaïque de la recherche scientifique
DAAF	Direction des affaires administratives et financières
DAF	directeur administratif et financier
DAOI	Direction des affaires académiques, de l'orientation et de l'information
DEP	Directeur des études et de la planification
DES	Direction de l'enseignement supérieur
DGCBEF	Direction générale de la construction des bâtiments et édifices publics
DGES	Direction générale de l'enseignement supérieur
DUT	diplôme universitaire de technologie
ENRPU	établissements d'enseignement supérieur privé
ENS	École normale supérieure
ENSA	École nationale supérieure d'agriculture (Sénégal)
ENSK	École normale supérieure de Koudougou
EPA	établissement public à caractère administratif
EPA	établissement public autonome
EPCSCP	établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPCSCT	établissement public à caractère scientifique, culturel et technique
EPT	Éducation pour tous
EPT	École polytechnique de Thiès
ESD	École supérieure de droit
ESI	École supérieure d'informatique
ESP	École supérieure polytechnique
ESSEC	École supérieure des sciences économiques
ETP	Enseignant à temps plein
FASEG	Faculté des sciences économiques et de gestion
FAST	Faculté des sciences techniques
FDJP	Faculté de droit et sciences juridiques et politiques
FLASHS	Faculté des lettres, langues, arts, sciences humaines et sociales
FMI	Fonds monétaire international
FONER	Fonds national pour l'éducation et la recherche
FSEE	Fonds de soutien à l'entrepreneuriat étudiant
FSS	Faculté des sciences de la santé
ISPO	Institut supérieur polytechnique de Ouagadougou
IBAM	Institut burkinabé des arts et métiers
IDR	Institut du développement rural

Liste des abréviations

IFI	Institutions financières internationales
IPE	Institut international de planification de l'éducation
IMP	Institut de mathématiques et physique
INAFEC	Institut africain d'éducation cinématographique
INC	Institut de chimie
INE	Instance nationale d'évaluation
INSE	Institut national des sciences de l'éducation
INSEA	Institut des sciences exactes et appliquées
INSHUS	Institut des sciences humaines et sociales
INSSA	Institut des sciences de la santé
INSULLA	Institut supérieur des Lettres, des Langues et des Arts
ISEP	Institut supérieur d'études professionnelles
ISFAR	Institut supérieur de formation agricole et rurale (Sénégal)
ISN	Institut des sciences de la nature
ISNV	Institut des sciences de la nature et de la vie
ISU	Institut de statistique de l'UNESCO
IUP	Institut universitaire pédagogique
IUT	Institut universitaire de technologie
LATA	langues appliquées aux affaires
LMD	Licence-Master-Doctorat
LSH	Lettres et sciences humaines
MA	maître-assistant
MC	maître de conférences
MESRS	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique
MESS	Ministère des Enseignements secondaire et supérieur
MESSRS	Ministère des Enseignements secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
PAES	Projet d'amélioration de l'enseignement supérieur
PATS	Personnel administratif, technique et de soutien
PCA	Président du Conseil d'administration
PDEF	Programme décennal de l'éducation et de la formation
PEQT2	Projet éducation de qualité pour tous 2
PIB	produit intérieur brut
PSDES	Programme sectoriel de développement de l'éducation du Sénégal
PT	professeur titulaire
RESEN	Rapport sur l'état du système éducatif national
SIIES	système intégré d'information de l'enseignement supérieur,

SNES	Syndicat national des enseignants du secondaire et du supérieur
SONABEL	Société nationale burkinabé d'électricité
SSU	Service de sécurité des universités
SYLOG	synergie logicielle
SYNADEC	Syndicat national autonome des enseignants et chercheurs
SYNTER	Syndicat national des travailleurs de l'éducation et de la recherche
SYNTSHA	Syndicat national des travailleurs de la santé humaine et animale
TBS	taux brut de scolarisation
TIC	technologie de l'information et de la communication
TNS	taux net de scolarisation
TP	travaux pratiques
UCAD	Université Cheikh Anta Diop
UEMOA	Union monétaire et économique ouest Africaine
UFR	Unité de formation et de recherche
UFR LAC	UFR des Lettres, Arts et Communication
UFR SDS	UFR des Sciences de la santé
UFR SEA	UFR des Sciences exactes et appliquées
UFR SEG	UFR des Sciences économiques et de gestion
UFR SH	UFR des Sciences humaines
UFR SJP	UFR des Sciences juridiques et politiques
UFR SVT	UFR des Sciences de la vie et de la terre
UGB	Université Gaston Berger
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UO	Université de Ouagadougou
UPB	Université polytechnique de Bobo-Dioulasso
UPT	Université polytechnique de Thiès
UT	Université de Thiès
UV	unité de valeur
UYI	Université de Yaoundé I

INTRODUCTION : CONVERGENCE OU DIVERGENCE DANS LES POLITIQUES ET LEURS EFFETS ?

Michaela Martin

Le paradigme de la « nouvelle gestion publique » s'impose

Traditionnellement, dans la plupart des pays, l'enseignement supérieur était une activité dont la gouvernance suivait essentiellement le modèle de gestion du secteur public. Au cours des années 1980, l'efficacité et l'efficience de la gestion du secteur public furent critiquées, y compris sur le continent africain. La croyance selon laquelle les mécanismes de gouvernance traditionnelle n'étaient pas efficaces pour « mener » les acteurs humains, tant au niveau individuel que collectif, vers des objectifs sociaux spécifiques, a conduit à des réformes des structures de gouvernance dans l'enseignement supérieur à travers le monde (Maassen, 2003).

De nombreux de pays ont mené des réformes influencées par le concept de la « nouvelle gestion publique ». Au cœur de ces réformes figure une redéfinition de la relation État-établissement d'enseignement supérieur. Cette approche préconise que l'État doit cesser de gérer et de contrôler directement l'enseignement supérieur au profit d'un « pilotage à distance » et d'un contrôle des résultats *a posteriori* (van Vught, 1994 ; OCDE, 2003). On propose également de créer des agences chargées de coordonner et de réguler le système, ainsi que de transférer plus de pouvoir de décision aux établissements à la place d'une gestion centralisée par un ministère.

Beaucoup de gouvernements ont alors décentralisé une partie de leurs responsabilités aux universités tout en renforçant l'autonomie. Afin de faire face à ces nouvelles charges, la gouvernance des universités s'est transformée. Sous l'effet de la crise économique des années 1980 et 1990, les universités ont également été incitées à générer des ressources propres. En contrepartie d'une plus forte autonomie, on a renforcé les dispositifs de reddition des comptes, ce qui s'est manifesté à travers des politiques de contractualisation, la mise en place de mécanismes d'assurance qualité et une gestion par les résultats.

En Afrique, les réformes émergent d'un contexte de crise

Une remise en question des structures de gouvernance de l'enseignement supérieur a également eu lieu au cours des années 1990 et 2000 dans les pays d'Afrique francophone et du Maghreb. Ce questionnement émergeait dans un contexte bien particulier de crise économique et sociopolitique.

Alors que durant les années 1960 et 1970, en Afrique, les universités publiques avaient un mandat clair et bénéficiaient d'un appui politique solide et de ressources plutôt adéquates, les choses se sont compliquées au cours des années 1980 et 1990. Le taux de chômage des diplômés a augmenté dans le contexte de crise économique qui a secoué les pays de la région. Une étude relativement récente, effectuée dans 23 pays africains pour les années 2000 à 2006, montre ainsi que le taux de chômage des diplômés du supérieur âgés de 25 à 34 ans (25 %) est le plus élevé parmi tous les niveaux d'éducation (Pôle de Dakar, 2008).

Les années 1980 et 1990 sont aussi marquées par une accélération de la demande sociale, qui est le résultat des politiques d'expansion aux niveaux inférieurs du système éducatif, et notamment des politiques d'*éducation pour tous* (EPT). Le nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur en Afrique est ainsi passé de 2,6 à 8,6 millions entre 1990 et 2006 (Pôle de Dakar, 2008).

Ce contexte est aussi caractérisé par des restrictions budgétaires qui sont le résultat des politiques d'ajustement structurel imposées à ces pays durant les années 1980 ou au début des années 1990. Pendant de nombreuses années, ces politiques ont empêché une expansion adéquate de l'offre publique d'enseignement supérieur. En même temps, certains paradoxes apparaissaient dans l'allocation des ressources. Beaucoup de pays de la région consacraient une grosse partie du budget de l'enseignement supérieur aux œuvres sociales, situation qu'ils ont plusieurs fois tenté de réformer sous la pression d'une opposition évidente.

S'ajoutant à la contrainte financière et aux tentatives de réformes, l'Afrique francophone a alors vécu des mouvements récurrents de grèves des enseignants et des étudiants, grèves qui étaient en fait la conséquence de l'incapacité de maintenir des systèmes généreux de

soutien aux étudiants et d'indexer les salaires des enseignants sur le coût de la vie.

C'est dans ce contexte assez houleux que les pays de la sous-région se sont attelés à la réforme du fonctionnement de leur système supérieur et de leur gouvernance. Ce sont des réformes complexes, dans lesquelles le concept et les méthodes de la « nouvelle gestion publique » jouent un rôle important.

Objectifs, concepts et méthodologie de la recherche

Objectifs de l'étude

L'introduction des réformes de gouvernance en Afrique a, sans aucun doute, changé les pratiques de gestion dans l'enseignement supérieur. Cependant, jusqu'à maintenant, peu d'évaluations de ces réformes ont été entreprises. En particulier, il n'est pas certain que les objectifs visés aient été atteints. On ne connaît pas non plus les effets (prévus et imprévus) généraux de ces politiques sur la gestion des universités.

Pour combler ce vide, l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) a donc lancé cette recherche en matière de gouvernance dans l'enseignement supérieur dans la région africaine. Elle a analysé des réformes du cadre national de gouvernance de l'enseignement supérieur mises en œuvre ces dernières années. Quatre pays ont été identifiés : le Burkina Faso, le Cameroun, le Maroc et le Sénégal. Les réformes choisies ont été menées il y a suffisamment longtemps pour qu'il soit aujourd'hui possible d'analyser leurs effets avec le recul nécessaire.

Cette recherche traite des réformes au niveau national mais aborde aussi leurs effets au niveau des universités, qui sont évidemment les principaux acteurs de leur mise en œuvre. Pour permettre d'aller en profondeur, il a été choisi d'étudier les effets des réformes de gouvernance dans une université donnée pour chacun des quatre pays étudiés. Les universités choisies sont donc l'Université de Ouagadougou (Burkina Faso), l'Université Yaoundé I (Cameroun), l'Université Hassan Mohammedia II (Maroc) et l'Université de Thiès (Sénégal).

La recherche aborde plus particulièrement les questions suivantes :

- Quelles sont les mesures des réformes de gouvernance de l'enseignement supérieur introduites dans ces pays ?
- Quels sont les effets de ces mesures sur la gouvernance et la gestion d'une université donnée ?
- Quelle est l'efficacité de ces mesures pour l'amélioration de la gouvernance et la gestion de l'enseignement supérieur au niveau national ?

Concepts

Deux concepts sont fondamentaux dans cette recherche. Il s'agit de la « gouvernance » et de la « gestion ». Selon Hirsch et Weber (2001), dans le contexte de l'enseignement supérieur, la gouvernance réfère à « l'exercice formel et informel de l'autorité dans le cadre des lois, des politiques et des règles qui articulent les droits et les responsabilités de divers acteurs, y compris les règles selon lesquelles ils interagissent ». La gouvernance englobe « le cadre dans lequel un établissement poursuit ses buts, objectifs et politiques de manière cohérente et coordonnée » ; elle répond aux questions : « Qui est responsable ? Quelles sont les sources de légitimité des décisions exécutives prises par les différents acteurs ? »

La notion de gestion est très liée au concept de gouvernance, mais elle a une portée plus restreinte. Selon Fried (2006), la gestion s'applique à la mise en œuvre d'une série d'objectifs que poursuit un établissement d'enseignement supérieur sur la base de règles données ; elle répond à la question « Comment les règles sont-elles mises en application ? » et concerne l'efficacité et la qualité des services fournis aux acteurs – internes ou externes – concernés.

Méthodologie

L'étude des réformes de gouvernance dans les quatre pays a suivi un modèle de recherche descriptive et une approche comparative. Comme toute recherche qui repose sur une méthodologie comparative, elle a analysé les similitudes et les différences entre les réformes de gouvernance dans des contextes de développement similaires.

Les effets des réformes ont été analysés à partir d'enquêtes qualitatives réalisées sous la forme d'entretiens semi-structurés menés avec les hauts responsables de l'enseignement supérieur, au niveau national et institutionnel. Des enquêtes complémentaires par questionnaire ont également été dirigées avec les enseignants-chercheurs des universités étudiées afin qu'ils évaluent les effets de ces réformes de gouvernance. La méthodologie précise utilisée pour chacune des études sera décrite dans le développement des quatre études de cas.

L'étude des quatre pays s'est aussi appuyée sur des données secondaires et des statistiques descriptives pour analyser le contexte dans lequel les réformes ont été conduites. Ces informations ont été complétées par des données secondaires tirées de rapports officiels, d'études et de textes législatifs sur les systèmes d'éducation nationaux, des réformes de gouvernance ainsi que des informations sur les universités sélectionnées comme études de cas dans le cadre de chaque étude nationale.

Quelques repères sur les quatre pays étudiés

Ces pays ont été choisis car ils présentent une diversité intéressante en ce qui concerne leur niveau de développement économique et éducatif, tout en étant suffisamment proches pour permettre une comparaison. En effet, leurs structures administratives et institutionnelles, héritées de la période coloniale française, sont en grande partie similaires et tous restent influencés par la France dans les réformes menées jusqu'à ce jour.

En termes de PIB par habitant, selon la classification proposée par la Banque mondiale, ces pays relèvent du groupe des pays à revenu faible (Burkina Faso) ou à revenu moyen inférieur (Sénégal, Cameroun et Maroc)¹, ces trois derniers présentant néanmoins une certaine disparité dans le revenu moyen annuel par habitant (entre 550 et 2 580 \$EU).

En revanche, en termes de scolarisation nette au niveau primaire, ces quatre pays ont fait beaucoup d'avancées au cours de la dernière décennie, principalement sous l'effet des politiques d'*éducation pour tous* (EPT). Ils ont désormais atteint un niveau considérable

1. Pays à revenus faibles (975 \$EU ou moins) ; pays à revenus moyens inférieurs (976 à 3 855 \$EU).

de scolarisation, mais jusqu'à ce jour, des poches de populations défavorisées n'ont toujours pas accès à l'enseignement primaire.

En ce qui concerne la scolarisation au niveau secondaire, l'écart semble se creuser entre les trois pays de l'Afrique subsaharienne et le Maroc qui, depuis dix ans, poursuit une politique d'expansion à ce niveau, alors que les autres États semblent encore considérer l'enseignement secondaire comme une antichambre de l'enseignement supérieur conçu réellement pour un petit nombre.

Tableau 1. Indicateurs sociaux

Pays/ indicateur	Population (en millions) 2012	PIB par habitant (\$EU) 2010	TNS ² primaire (%) 2010	TBS ³ secondaire (%) 2010	Espérance scolaire ⁴ 2010	Indice de développement humain (position) 2012
Burkina Faso	17,5	550	63	23	6,9	183
Cameroun	20,5	1 180	92	42	10,9	150
Maroc	32,6	2 850	96	56 (2008)	10,2 (2008)	130
Sénégal	13,1	1090	75	37	8,2	154

Source : Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2012 (UNESCO).

En ce qui concerne le développement de l'enseignement supérieur, on constate des variations importantes entre les quatre pays. Alors que le TBS progresse rapidement dans l'ensemble des quatre pays pour la période 1999-2010, celui du Burkina Faso reste toujours à un très faible niveau (seulement 3 %), même si on le compare avec la moyenne africaine qui était de 7 % en 2010. Quant au Maroc, il a atteint un niveau de 13 % en 2008 (dernière année disponible).

Selon la classification bien connue de Martin Trow (2005), les quatre pays se placent tous dans la catégorie des systèmes à accès

2. TNS = taux net de scolarisation : effectif d'élèves inscrits à un niveau scolaire déterminé ayant l'âge concerné par le niveau scolaire (par exemple pour le niveau primaire, l'effectif d'élèves de 6 à 10 ans) divisé par la population d'âge du niveau scolaire concerné.
3. TBS = taux brut de scolarisation : effectif d'élèves inscrits à un niveau scolaire quel que soit leur âge divisé par la population d'âge du niveau scolaire concerné.
4. Nombre d'années dans le système scolaire formel auquel un élève peut s'attendre (du primaire au supérieur).

d'élite, ceux dont le TBS est de moins de 15 %⁵. Force est de constater que ces pays ont fait beaucoup de progrès en matière d'accès grâce à la création récente de nouveaux établissements publics, notamment dans les régions. On voit aussi apparaître de nombreux établissements privés qui constituent un secteur important et dynamique des systèmes d'enseignement supérieur, comme l'indiquent clairement les chiffres des inscrits dans le secteur privé.

Tableau 2. Indicateurs principaux sur l'enseignement supérieur dans les quatre pays étudiés

Pays/indicateur	Effectifs 2010 (milliers)	TBS 1999 (%)	TBS 2010 (%)	Inscrits dans le secteur privé (%)
Burkina Faso	61	1	4	18
Cameroun	220	5	11	13
Maroc	419 (2009)	9	13 (2009)	12
Sénégal	92	3	8	30
Monde	177 684	18	29	--

Source : Institut de statistique de l'UNESCO (ISU), 2011 et 2012.

Le contexte des réformes de gouvernance

Quatre réformes de gouvernance ont été choisies pour cette étude. Il s'agit de :

- la grande réforme de l'enseignement supérieur de 1993 au Cameroun ;
- la refondation de l'Université de Ouagadougou de 2000 ;
- la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc, stipulée dans la loi 01.00 de 2000 ;
- la réforme de la carte universitaire au Sénégal de 2002.

On verra aussi que ces réformes s'inscrivent dans un contexte de crise économique et sociopolitique particulier à chaque pays.

La **grande réforme de 1993 de l'enseignement supérieur** intervient au **Cameroun** en réponse à une massification des effectifs et au chômage croissant des diplômés de l'université dans un contexte

5. Martin Trow fait la distinction entre les systèmes à accès d'élite (TBS jusqu'à 15 %), les systèmes à accès massifié (de 16 à 50 %) et les systèmes à accès universel (plus de 50 %).

d'ajustement structurel qui, dès 1992, entraîne la baisse des salaires des fonctionnaires – et donc des personnels du supérieur – de 50 %. En effet, les étudiants sont passés de 19 598 en 1986 à 44 551 en 1992/1993. C'est ainsi que l'Université de Yaoundé comptait en 1991/1992 cinq fois plus d'étudiants (37 215) que sa capacité d'accueil maximale (7 000 étudiants). Émerge alors l'impression générale que la qualité de l'enseignement supérieur s'est nettement détériorée. On atteint des taux d'encadrement de 1 à 132 pour la Faculté de droit et d'économie et de 1 à 58 pour la Faculté des sciences. L'efficacité interne est en berne avec en moyenne 7,7 années/étudiant pour obtenir le premier diplôme en Faculté de lettres et de droit, 8,9 années/étudiant pour les sciences économiques et 8,2 années/étudiant pour les sciences. En même temps, une grosse part du budget (43 % en 1992) est consacrée aux œuvres sociales des étudiants. Il faut noter aussi qu'à partir de 1990, commencent des manifestations d'étudiants, qui réclament plus de liberté et le maintien de leurs avantages sociaux (bourses et œuvres). L'Université de Yaoundé est fermée en 1991. La révolte des étudiants amène le gouvernement à précipiter la grande réforme de l'enseignement supérieur, qui est rendue publique en janvier 1993.

Au **Burkina Faso**, le contexte qui précède la refondation de l'Université de Ouagadougou (UO) en 2000 est également marqué par la contrainte financière et la crise qu'elle entraîne. Dès 1991, le gouvernement signe un accord avec les institutions financières internationales (IFI), qui se traduit par le contingentement des bourses alors qu'au même moment le nombre d'étudiants à l'UO augmente rapidement : de 374 inscrits en 1974, ils sont 8 000 en 2000. Avant cet ajustement structurel, tout bachelier de moins de 23 ans avait droit à une bourse alors qu'en 1999, seulement 19 % des étudiants étaient boursiers. À la place, on voit apparaître, dès 1994, des prêts étudiants avec intérêts pour ceux qui n'avaient plus droit à une bourse (Chouli, 2009). Parallèlement sont instaurés, depuis les années 1990, des droits d'inscription. Également sous l'effet de l'ajustement structurel, les recrutements d'enseignants se font rares et les taux d'encadrement se détériorent. Il s'ensuit une démoralisation de tous les personnels de l'université (AUF, 2007 et 2008). L'apogée de la crise sociopolitique intervient en 1999/2000, avec une année de grève que le gouvernement invalide avant de fermer l'université, de suspendre les statuts, de

dissoudre les facultés, d'annuler l'élection des doyens qui avait eu lieu en juin et de nommer un chancelier en remplacement du recteur, pour guider le processus de la refondation de l'UO, qui s'impose alors comme une solution drastique pour redémarrer le système d'enseignement supérieur sur de nouvelles bases.

Au **Sénégal**, le contexte précédant la réforme de la carte universitaire est également marqué par des crises et des grèves successives qui émergent dès 1968, et se multiplient au cours des années 1980 et 1990. Les effectifs à l'Université Cheik Anta Diop (UCAD) ont explosé sous l'effet de la croissance de la demande sociale, alors que la politique d'ajustement structurel ne permettait pas l'expansion du système en termes d'infrastructures et de recrutement d'enseignants. Si en 1990, on comptait 18 000 étudiants, en 2005, on en recensait 59 000. En 1993, une *Concertation nationale sur l'enseignement supérieur* (CNES) a suggéré de nouvelles mesures pour revitaliser le secteur, y compris la restructuration du système par la fusion d'établissements. En 1996, le *Projet d'amélioration de l'enseignement supérieur* (PAES) de la Banque mondiale est adopté, mais il n'est que partiellement mis en œuvre avant d'être abandonné en 2000. Dès ce moment, le besoin apparaît de mettre en place une nouvelle réforme qui traitera en profondeur des problèmes du secteur de l'enseignement supérieur au Sénégal. La réforme de la carte universitaire qui fait l'objet de cette étude propose une telle réorganisation de l'enseignement supérieur, y compris pour la gouvernance des nouvelles entités à créer.

Au **Maroc**, l'enseignement supérieur des années 1990 se caractérise par une massification du nombre des étudiants. En 1979/1980, les effectifs étaient de l'ordre de 74 500, et seulement 10 ans plus tard, en 1989/1990, ils sont passés à 198 054. En réponse à cette augmentation, le gouvernement marocain a créé de nouveaux établissements, diversifié les filières et mené une politique de qualification des ressources humaines. Mais, au cours des années 1990, de nouvelles préoccupations apparaissent. Premièrement, on note une concentration des étudiants dans les établissements à accès ouvert, dispensant un enseignement peu professionnalisant et connaissant une faible efficacité interne des effectifs. Deuxièmement, on fait face à la difficulté d'insertion et à la montée du chômage des diplômés de ces facultés. Troisièmement, les programmes et méthodes pédagogiques sont restés rigides et inadaptés

aux besoins du marché du travail. De plus, malgré une démultiplication et une diversification des institutions, la gouvernance est restée très centralisée, laissant peu d'autonomie administrative et académique aux universités et à leurs établissements. On organise alors des consultations nationales sur une grande réforme de l'éducation, qui préparent l'adoption de la *Charte nationale d'éducation et de formation*. Cette charte jette les bases de la loi 01.00 régissant la réforme de gouvernance dans l'enseignement supérieur marocain, qui fait l'objet de notre étude.

Les objectifs des réformes de gouvernance

Les réformes de gouvernance étudiées dans ce projet doivent permettre de sortir des crises financières et sociopolitiques (Burkina Faso, Cameroun et Sénégal) ou éducatives (Maroc), qui ont leur origine à la fois dans les politiques d'ajustement structurel et dans la forte croissance des effectifs accueillis dans un contexte d'austérité. Face à des problématiques multidimensionnelles, on voit émerger des « paquets de réformes » complexes, dont les objectifs sont multiples et parfois contradictoires.

Tout d'abord, les réformes de l'enseignement supérieur doivent désengorger les universités pour instaurer les conditions d'un enseignement digne de ce nom. Pour répondre à une demande sociale sans cesse plus grande, on démultiplie et diversifie les établissements et les filières d'études.

Les réformes de gouvernance sont ensuite menées pour adapter les structures et les procédures de gestion à un système supérieur devenu plus complexe. Il s'agit donc souvent de mieux répartir le pouvoir de décision entre les différents échelons de la chaîne administrative, c'est-à-dire le niveau national (ministère), l'université et les établissements. Dans ce contexte, il faut introduire une gestion plus décentralisée, en renforçant le pouvoir de décision au niveau central des universités, parfois au détriment de l'autonomie des écoles et des facultés.

Pour faire face au chômage des diplômés, les réformes de gouvernance doivent aussi permettre aux universités de mieux s'articuler avec leur environnement socio-économique, notamment par la représentation des pouvoirs locaux et des milieux professionnels dans les conseils d'administration.

Ensuite, il faut trouver de nouveaux financements. Pour remédier à la crise financière, il est nécessaire de créer un cadre législatif qui permette aux universités de s'engager dans la génération de ressources propres. On met également en place le principe du partage des coûts avec les bénéficiaires, notamment les étudiants, par le biais des droits d'inscription.

Et, finalement, il faut pacifier les différents acteurs (notamment les enseignants, les personnels administratifs et les étudiants) qui, face à la crise, s'opposent aux mesures et se mettent en grève. Pour cela, on s'attèle à instaurer une amélioration des conditions de travail tout en revalorisant leurs rémunérations.

Sont menées alors les quatre réformes globales, dont aucune ne représente exclusivement une réforme de gouvernance. Elles constituent en effet des réformes holistiques du secteur supérieur. Les réformes de gouvernance qui les accompagnent doivent les soutenir et permettre le déblocage de crises sociopolitiques.

La grande réforme de 1993 au Cameroun

Au Cameroun, la réponse à la crise économique et sociale du début des années 1990 représente un cas d'école de réforme holistique. Elle prévoit l'élargissement du tissu institutionnel par la création de quatre nouvelles universités et d'autres établissements supérieurs professionnels. La grande Université nationale de Yaoundé se trouve éclatée en deux. Les trois objectifs principaux de la réforme sont de :

- décentraliser pour faire face à l'explosion démographique et préserver la qualité ;
- professionnaliser pour améliorer le rendement externe du système ;
- régionaliser pour ancrer les nouvelles universités dans leur réalité socio-économique.

En matière de gouvernance, la réforme de 1993 vise surtout à améliorer l'efficacité de la gestion du système, grâce à l'unification des procédures et des règles. On met en place un nouveau statut juridique pour les universités qui deviennent des « établissements publics à caractère scientifique et culturel, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, administrative et académique ». On crée un nouveau régime

financier, applicable à toutes les universités, qui consigne le principe sacré de la séparation entre ordonnateur et payeur. En matière de gestion du personnel, on institue une catégorisation hiérarchique des corps de l'enseignement supérieur et on crée un nouveau cadre pour le recrutement et la gestion des carrières. Pour sortir de la crise financière, on instaure des droits universitaires dans les universités publiques et on met en place un cadre qui permet aux universités de générer des ressources propres.

La refondation de l'Université de Ouagadougou de 2000

Pour répondre à la crise de 1999, la refondation de l'Université de Ouagadougou au Burkina Faso a quatre grands objectifs. Premièrement, il s'agit d'instaurer une gouvernance plus démocratique. Il est prévu, à cet effet, de revoir la forme de nomination des présidents d'université (élection) et d'instaurer une meilleure représentation de tous les acteurs (enseignants, étudiants et personnels ATOS) aux organes de l'université.

Deuxièmement, on vise à flexibiliser et à professionnaliser l'offre de formation. Les facultés doivent être remplacées par des unités de formation et de recherche (UFR), avec l'idée de leur conférer une autonomie académique plus large pour la création de centres spécialisés, d'instituts ou d'écoles, sur la base d'un projet de développement précis. Un système modulaire avec unités de valeur et crédits doit être mis en place. Il est également prévu d'adapter l'accès à l'université aux capacités d'accueil existantes.

Troisièmement, on cherche à donner plus d'autonomie de gestion à l'université. On propose ainsi de transformer l'université qui était un établissement public autonome (EPA) en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP). La gestion financière doit être assouplie et des règles spécifiques à la gestion des fonds doivent être édictées, la gestion administrative doit être informatisée.

Finalement, il s'agit de mieux gérer les flux d'étudiants. On propose alors un contingentement des places d'étudiants par UFR et on met en place deux statuts d'étudiants : intramuros et extramuros, ces derniers devant suivre les cours à distance.

La loi 01.00 au Maroc de 2000

La loi 01.00, « portant organisation de l'enseignement supérieur » au Maroc, prévoit le renforcement de l'autonomie des universités et des établissements supérieurs, à la fois en matière pédagogique et administrative.

Avant la réforme, les contenus et l'organisation des formations étaient fixés par voie réglementaire au niveau national. Pour donner plus de latitude aux universités en leur permettant d'adapter les formations aux besoins de leur environnement, la loi 01.00 prévoit que ces dernières conçoivent et adoptent l'offre de formation et l'organisation des enseignements. En contrepartie, un mécanisme d'accréditation pour les programmes menant à un diplôme national sera instauré.

On vise aussi à améliorer l'efficacité de la gestion en renforçant les institutions, l'équipe présidentielle en particulier. Avant la réforme, les universités marocaines étaient dirigées par un recteur qui veillait à l'exécution des décisions de l'autorité gouvernementale, à la coordination des activités des établissements et à la gestion des services du rectorat et des services communs de l'université. La loi 01.00 prévoit la mise en place d'une équipe présidentielle dotée de réels pouvoirs de décision à la tête des universités. Le président d'université et les chefs d'établissement doivent dorénavant être choisis sur la base du programme de développement qu'ils proposent pour l'université.

Avant la réforme, les conseils ne disposaient pas de pouvoirs décisionnels, mais donnaient seulement leur avis en matière de gestion académique et administrative. Le recteur était ordonnateur uniquement des dépenses de fonctionnement des services du rectorat et des services communs de l'université. Les chefs d'établissement étaient ordonnateurs du budget de fonctionnement de leur établissement. La loi 01.00 investit le président ainsi que les deux conseils de l'université de pouvoirs en matière de gestion financière, de ressources humaines et de patrimoine.

Afin de permettre une meilleure adaptation de l'offre de formation aux besoins spécifiques de l'environnement local, les universités se voient conférer le droit de créer des diplômes. La loi prévoit aussi de faire siéger les partenaires régionaux aux instances de gouvernance de l'université (le président de la région, le président de la communauté

urbaine de la région ou le président de l'assemblée provinciale ou préfectorale), ainsi que des représentants des secteurs économiques et sociaux, dont les présidents des chambres professionnelles. Le président de l'université devient responsable devant la région, avec désormais l'obligation de présenter un rapport annuel devant son conseil.

Cette loi cherche également à favoriser l'innovation et le transfert des technologies et des savoirs innovants, d'une part pour stimuler le développement économique de la région, d'autre part pour permettre aux universités de générer plus de ressources propres. La loi 01.00 permet aux universités d'assurer, par voie de convention, des prestations de services à titre onéreux, de créer des incubateurs d'entreprises innovantes, d'exploiter des brevets et licences et de commercialiser les produits de leurs activités. Elles peuvent aussi, dans le but de renforcer leurs activités entrepreneuriales, prendre des participations dans des entreprises publiques et privées, créer des sociétés filiales sous réserve que ces sociétés aient pour objet la production, la valorisation et la commercialisation de biens ou services dans les domaines économique, scientifique, technologique et culturel, et que les universités détiennent au moins 50 % du capital social de ces filiales.

La réforme de la carte universitaire de 2002 au Sénégal

La mise en place de la carte universitaire de 2002 vise d'abord à décongestionner l'Université Cheik Anta Diop de Dakar (UCAD). Il s'agit aussi, d'une part, de permettre un accès plus facile à l'enseignement supérieur dans les régions et, d'autre part, d'obtenir une distribution adaptée des formations à travers le territoire sénégalais. Elle suggère notamment la création d'un pôle universitaire technologique et scientifique à Thiès (l'Université polytechnique de Thiès – UPT) à partir d'établissements déjà existants.

Pour que la gestion des nouvelles entités soit plus efficace et afin d'assurer une meilleure insertion des établissements dans leur environnement régional et socio-économique, la réforme de la carte universitaire prévoit donc de renforcer leur autonomie ainsi que leur responsabilisation. Par autonomie, on entend l'instauration d'une plus grande liberté de décision stratégique et opérationnelle des universités, mais également une réduction de leur dépendance financière et

infrastructurelle à l'égard des ressources publiques. Sont envisagés les droits d'inscription, la vente de services et le financement privé. L'autonomie devient donc immédiatement un concept à double tranchant.

Les nouvelles universités doivent être dirigées par un président élu assisté de trois vice-présidents, dont chacun est à la tête d'une commission : le Conseil des études, des innovations pédagogiques et de la vie de l'université, le Conseil de la recherche et de la coopération et le Conseil d'insertion et des relations avec le monde professionnel. Une nouvelle structure d'organes délibérants est également prévue. Les anciennes assemblées des universités (où les enseignants étaient prédominants) doivent être remplacées par un conseil d'administration et un conseil de gestion. Le conseil d'administration est l'instance de définition et d'évaluation des orientations pédagogiques et scientifiques de l'université. Il doit aussi s'ouvrir à une représentation des entreprises (sociétés commerciales) et des collectivités locales (conseils régionaux et communes). Pour équilibrer le pouvoir du recteur, il est prévu de choisir le président du conseil d'administration parmi les autorités extérieures.

La mise en œuvre des réformes et leurs effets sur les universités

Les réformes de gouvernance conduites au Burkina Faso, au Cameroun, au Maroc et au Sénégal ont une portée systémique. La composante « gouvernance » de ces réformes s'applique à la fois sur une réforme des structures de gouvernance sur les plans national et institutionnel. L'exception semble être la refondation de l'Université de Ouagadougou, laquelle, même si elle a d'abord eu une portée institutionnelle, a ensuite été appliquée à la deuxième université du Burkina Faso pour devenir systémique par la suite.

Au niveau national : le cadre de coordination et de régulation se resserre

En ce qui concerne la réforme du cadre national de gouvernance, les quatre études de cas nous permettent de dégager plusieurs tendances. Premièrement, pour renforcer la capacité de pilotage de l'autorité nationale, des structures spécialisées sont créées pour la gestion de

l'enseignement supérieur (un ministère spécialisé au Sénégal, par exemple).

Ensuite, de nouveaux organes de régulation sont mis en place en contrepartie d'une plus grande autonomie allouée aux universités, et pour faire face à la privatisation croissante du secteur (c'est le cas du Maroc, du Cameroun et, plus récemment, du Sénégal). Un processus de contractualisation États-université est mis en œuvre au Maroc et au Sénégal, mais pas au Cameroun, où il avait pourtant été prévu.

Enfin, il s'agit aussi de renforcer la concertation de l'enseignement supérieur pour la mise en place de normes et de procédures collectives pour la gestion du secteur. Les quatre études de cas permettent d'ailleurs clairement de constater que, plus le secteur est complexe, plus les besoins de coordination sont importants.

Pour s'adapter à un secteur universitaire et non universitaire plus large, la **grande réforme de 1993 au Cameroun** innove et élargit le cadre national de concertation qui se compose soit de structures de coordination transversales directement pilotées par le ministère de l'Enseignement supérieur, soit de structures d'harmonisation à présidence tournante dirigées par les recteurs. En dehors des structures déjà existantes, deux nouveaux organismes sont créés : (1) la Conférence des chefs d'établissement, qui doit examiner les problèmes liés au développement des établissements composant les universités ; (2) le Comité consultatif des institutions universitaires, qui devient l'organisme camerounais chargé du recrutement et de la promotion des enseignants. Au Cameroun, on constate aussi une pléthore d'organes de coordination, auxquels assistent par ailleurs des représentants des ministères impliqués, mais cette situation ne permet pas forcément une meilleure prise en compte des besoins ou une planification visant à les satisfaire.

À travers la **loi 01.00 au Maroc**, de nouvelles structures de coordination et de régulation des universités apparaissent, qu'elles soient publiques ou privées. À partir de 2003, la puissante Commission nationale de coordination de l'enseignement supérieur (CNCES) est créée. Son rôle est de formuler des avis sur la création de nouvelles universités et sur les demandes d'accréditation de filières et leurs caractéristiques, de coordonner les critères d'admission des filières,

ainsi que les normes pédagogiques, etc. Il est aussi prévu de mettre en place une Instance nationale d'évaluation (INE), chargée de l'évaluation institutionnelle, des enseignements, de la recherche et des évaluations en vue des accréditations. Cette instance, ainsi que l'Observatoire pour l'adéquation des enseignements supérieurs à l'environnement économique et professionnel, ne sont pas encore fonctionnels à ce jour.

Au moment de sa conception, la **réforme de la carte universitaire au Sénégal** n'envisage pas de modifier la structure de gouvernance au niveau national. Mais, à partir de 2009, à l'occasion de la création d'une Direction générale de l'enseignement supérieur, ce secteur connaît d'importantes innovations en matière de gouvernance. Une Autorité nationale de l'assurance qualité (ANAQ-SUP) est en constitution depuis 2011. La création d'un Conseil national de l'enseignement supérieur est envisagée. Les réformes de gouvernance menées dans le cadre de la réforme de la carte universitaire ont, en quelque sorte, préparé les réformes de gouvernance mises en œuvre dernièrement au Sénégal.

Les réformes de gouvernance sur le plan institutionnel sont multidimensionnelles

Si les réformes de gouvernance sur le plan national visent à améliorer la coordination et la régulation du système, celles menées au niveau des universités ont un caractère multidimensionnel. Elles s'inscrivent largement dans l'idée d'apporter aux universités une plus grande autonomie de décision et une meilleure capacité de gestion. Elles portent à la fois sur la structure d'organisation des universités, le fonctionnement des organes de gouvernance au niveau central et décentralisé, ainsi que sur la gestion académique et des ressources financières et humaines.

Les réformes du cadre institutionnel : fusion, création des UFR et nouvelles structures de soutien

Il s'agit avant tout de la réforme de la carte universitaire conduite au Sénégal, qui a pour objet la modification du cadre institutionnel par la fusion et la création de nouveaux établissements supérieurs. La mise en place de l'Université polytechnique de Thiès (UPT), sujet de l'étude sur le Sénégal, s'est opérée dès 2007, à partir de l'intégration de quatre établissements déjà existants. Mais celle de l'École polytechnique de

Thiès (EPT) pose rapidement problème, car il s'agit d'un établissement qui possède une identité propre et forte, ainsi qu'un réseau d'anciens influents. Au bout de deux ans de conflits, la décision est prise en 2009 de détacher l'École polytechnique de l'UPT pour la rattacher directement au ministère de l'Enseignement supérieur. La mise en place d'un pôle scientifique et technologique à Thiès devient donc le premier échec dans l'application de la réforme de la carte universitaire.

Les autres réformes de gouvernance comprennent également une composante « cadre institutionnel ». Au Burkina Faso, au Sénégal et au Cameroun, les facultés ont été transformées en unités de formation et de recherche (UFR) pour leur permettre « d'engager des formations bien ciblées qui jouent sur la flexibilité et les besoins du marché de l'emploi ». Cela doit se réaliser à travers une collaboration entre les chefs de section, mais ces sections ne sont finalement pas établies dans toutes les UFR de l'Université de Ouagadougou.

D'autres réformes du cadre institutionnel concernent la mise en place de nouveaux services administratifs, qui reflètent la recherche d'une meilleure efficacité de gestion. À l'Université de Yaoundé I (UYI), l'administration centrale se trouve restructurée et élargie. Pour rehausser son profil, le secrétaire général de l'université est désormais un enseignant de rang magistral. Le poste de directeur des affaires académiques et de la coopération est également créé, dont l'unité comprend trois divisions. Enfin, une nouvelle Direction des infrastructures chargée du développement et de la planification des infrastructures est mise sur pied.

Sont créées aussi deux structures à l'Université de Ouagadougou, à savoir le Cadre de concertation université/monde de l'emploi (CUME) et le Fonds de soutien à l'entrepreneuriat étudiant (FSEE). Leurs objectifs sont doubles. D'une part, il s'agit de faciliter l'insertion professionnelle des étudiants en fin de formation. D'autre part, le FSEE doit faciliter la création d'entreprises par les jeunes diplômés et stimuler la motivation des étudiants pour l'entrepreneuriat et le leadership. Le Fonds n'est plus fonctionnel aujourd'hui, mais il a permis le développement et l'introduction des cours en entrepreneuriat dans les filières professionnelles.

Les réformes des organes de gouvernance : un pilotage plus serré grâce au renforcement de l'exécutif

La réforme des organes de gouvernance des universités forme le cœur des réformes de gouvernance dans les quatre pays. Dans le cadre des politiques d'autonomisation des institutions, le pouvoir des organes exécutifs est renforcé pour favoriser la mise en œuvre des politiques institutionnelles et pour soutenir le changement. Les organes délibérants cherchent à être plus exécutoires et plus ouverts sur leur environnement socio-économique régional en favorisant la représentation des autorités régionales et du secteur privé.

La refondation de l'Université de Ouagadougou (UO) crée une nouvelle structure de gouvernance composée d'un président (auparavant il s'agissait d'un recteur) assisté de trois vice-présidents (un chargé des enseignements et des innovations pédagogiques, un autre de la recherche et de la coopération internationale, le troisième de la professionnalisation et des relations université/entreprises). Au niveau des organes délibérants, le conseil d'administration est maintenu, mais l'ancienne Assemblée de l'université se transforme en Conseil de la formation et de la vie universitaire (CFVU), et le Conseil de l'université en Conseil scientifique (CS). Pour introduire un fonctionnement plus démocratique, la composition du CFVU est élargie. Il comprend maintenant, outre les responsables administratifs de la présidence, des UFR et instituts, des représentants des enseignants, des étudiants, des parents d'élèves et des opérateurs économiques.

La réforme de 1993 au Cameroun mène également à une complexification des organes de gouvernance de l'UYI. Elle fait du recteur (qui remplace le chancelier) l'acteur le plus puissant de l'université, mais elle instaure aussi le principe d'une direction collégiale. Le recteur est désormais assisté de trois vice-recteurs, chargés respectivement des enseignements et des technologies de l'information et de la communication ; de la recherche, de la coopération et des relations avec les milieux socioprofessionnels ; de l'évaluation et du contrôle interne. En ce qui concerne les organes délibérants, la dualité s'instaure entre un conseil d'administration et un conseil de l'université qui sont assistés par des commissions spécialisées. Le conseil de l'université devient l'instance compétente dans les domaines académique et scientifique au

sein du conseil d'administration. Au niveau des facultés, la structure existant au niveau de l'université est simplement dupliquée : il y a une assemblée de faculté, un conseil de faculté, un doyen, des services administratifs et financiers.

Pour renforcer la présidence, la loi 01.00 a introduit une modification majeure dans le mode de désignation du président d'université et des chefs d'établissement. Leur choix s'effectue dorénavant selon une nouvelle procédure fondée sur l'appel à candidature et la présentation d'un projet de développement. Cette nouvelle procédure vise à faire du président un acteur visionnaire et muni de pouvoirs importants de gestion. L'analyse de la réalité montre néanmoins que les présidents nouvellement choisis ne font pas forcément preuve d'un fort leadership pour diriger leurs universités. Les présidents d'université doivent présenter un rapport annuel sur l'état, les bilans et les perspectives devant le conseil régional concerné.

Les conseils d'université délibèrent aujourd'hui sur toutes les questions de gestion (pédagogique, administrative et financière, ainsi que des ressources humaines). L'application de la loi 01.00 à l'Université Hassan II Mohammedia a commencé par la mise en place des nouveaux organes. Les conseils de l'université, de la faculté et des départements sont aujourd'hui décisionnels, mais le président d'université est devenu l'acteur le plus important, car c'est lui qui élabore l'agenda des conseils. Ils incluent aussi des représentants des partenaires régionaux aux instances de gouvernance (président de région, représentants des secteurs économiques, dont les présidents des chambres professionnelles). Toutefois, l'implication constructive des représentants de la région pose encore problème car ils manquent souvent d'assiduité dans les réunions, ou connaissent mal les enjeux universitaires.

Les réformes de la gouvernance pédagogique : un net succès

Les réformes de gouvernance reconnaissent toutes un rôle important à la gouvernance pédagogique. Afin de professionnaliser l'offre de formation, une autonomie plus large a été prévue pour la création de nouvelles filières professionnalisantes. Pour flexibiliser la structure pédagogique, des troncs communs sont introduits au premier cycle, ainsi que des passerelles, le découpage des filières en modules capitalisables, le contrôle continu

des connaissances et la semestrialisation des formations. Ces dernières réformes sont largement inspirées du Processus de Bologne qui a lieu en Europe dès la fin des années 1990. Elles anticipent aussi l'introduction de la structure de qualification à la Licence-Master-Doctorat (LMD), qui fait partie des grandes réformes dans la région de l'Afrique francophone et du Maghreb, dès le début des années 2000.

La réforme de la **refondation** de l'Université de Ouagadougou a introduit la semestrialisation de l'année académique, ce qui a permis de mieux organiser et gérer l'exécution des cours dans un contexte d'absence ou d'insuffisance de salles. Le système modulaire a rendu possible les compensations intra et intermodulaires. Au niveau de la professionnalisation, on a mis en place à l'Université de Ouagadougou, depuis 2000, un nombre important de structures et départements professionnalisants, tels que l'Institut burkinabé des arts et métiers (IBAM), ou de nouveaux cursus interdisciplinaires dans toutes les facultés. La mise en place des formations professionnalisantes a néanmoins rencontré quelques problèmes comme la difficulté pour les étudiants de trouver des stages et leur réticence à payer les frais de formation nouvellement instaurés. En revanche, la mise en place de troncs communs pour les deux premières années d'études universitaires n'a jamais pu être réalisée.

La **réforme de 1993** consacre également le principe d'un découpage des enseignements en semestres et en unités de valeur à l'intérieur des modules, par filière. Pour améliorer l'efficacité interne, l'Université de Yaoundé I introduit le contrôle continu des connaissances et l'examen semestriel comme les deux principaux modes d'évaluation, ainsi qu'une session de rattrapage au mois de septembre pour permettre aux étudiants de repasser certaines unités de valeur (UV). Ces réformes contribuent largement à l'amélioration de l'efficacité interne de l'université.

Suite à la **loi 01.00**, l'Université Hassan II Mohammedia établit un système modulaire de formation. Des passerelles sont également créées entre des formations similaires. Grâce à un système d'unités capitalisables, l'architecture pédagogique devient plus souple en vue d'une formation tout au long de la vie. L'évaluation modulaire de l'étudiant remplace l'ancienne évaluation annuelle. La réforme permet la création de programmes innovants qui comportent des modules

transversaux. À l'Université Hassan II Mohammedia, on assiste à des regroupements de départements, voire d'établissements, ce qui a permis la création de certaines filières transversales. Aujourd'hui, il existe 156 filières, dont 70 % sont des formations professionnalisantes. Un grand nombre de formations continues diplômantes ont vu le jour, permettant une plus grande ouverture de l'université sur son environnement et une amélioration de la qualité des formations. Même si un mécanisme d'accréditation des nouvelles filières de formation a été mis en place, la procédure d'accréditation repose sur la présentation d'un dossier, mais ne prévoit pas d'évaluation in situ.

***Les réformes du financement et de la gestion financière :
beaucoup reste à faire***

Le financement et la gestion financière représentent des aspects importants des réformes de gouvernance, car ils sont étroitement liés à l'idée d'autonomie universitaire, et ceci de deux façons. D'une part, il s'agit de faciliter la création de ressources propres nécessaires dans un contexte de crise économique. Ces revenus distincts doivent être générés par l'introduction ou l'augmentation des droits d'inscription pour la formation initiale (Burkina Faso, Cameroun) ou la formation continue (Sénégal et Maroc). D'autre part, il faut assouplir le dispositif afin de permettre une gestion plus efficace et plus proche des besoins.

Pour faire face à la crise financière des années 1990, la réforme de 1993 instaure au Cameroun des droits d'inscription à l'université, faisant ainsi participer les bénéficiaires de l'enseignement supérieur. Les bourses sont supprimées et le budget alloué à la restauration considérablement revu à la baisse. Toutefois, ces droits sont peu importants (50 000 francs CFA), même s'ils peuvent être un peu plus élevés pour les formations à caractère professionnel. Leur impact sur les ressources disponibles à l'Université de Yaoundé I reste donc limité, notamment pour les structures offrant des formations coûteuses.

En revanche, la réforme de 1993 offre aussi aux universités la possibilité d'organiser des activités génératrices de ressources. L'UYI a alors notamment créé deux entreprises : SYLOG (pour Synergie Logicielle), en partenariat avec l'entreprise privée Afric@Ingénierie et POLYTECH-VALOR, qui est une entreprise créée en partenariat

avec l'association des anciens diplômés de l'École nationale supérieure polytechnique. SYLOG travaille essentiellement dans le domaine du logiciel et des réseaux informatiques. Cette entreprise génère des profits en étant adjudicataire de marchés aussi importants que la réalisation du système d'information portuaire du Port autonome de Douala. POLYTECH-VALOR œuvre plus dans le domaine de la gestion des projets et du génie logiciel. Cette entreprise fait des bénéfices en travaillant sur des projets en rapport avec la modernisation de la Douane camerounaise.

La réforme de 1993 fait émerger une nouvelle problématique à propos de la répartition des ressources, à la fois au sein des établissements et entre le rectorat et les établissements. Un décret de 2005 définit les charges communes incombant à ces deux entités, et propose donc une répartition des ressources entre ces niveaux. Il fixe également une clé de répartition pour les ressources propres (notamment pour les droits d'inscription). Par rapport à des universités de plus en plus grandes et complexes, le recteur reste, certes, ordonnateur du budget mais, depuis 2005, il doit signer une délégation de pouvoirs à tous les chefs d'établissement. Cette nouvelle règle permet de fluidifier la gestion financière au sein des universités camerounaises, même s'il existe aujourd'hui un triple contrôle financier qui occasionne beaucoup de retard.

À l'UYI, la gestion financière devait se trouver renforcée par la mise en place d'une agence comptable chargée du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses, conformément au principe de la séparation entre ordonnateur et comptable. Si le poste d'agent comptable a bien été créé, il n'y a pas d'agence. Cette situation fait du recteur un agent très puissant en matière de gestion financière, qui est finalement assez peu contrôlé par les conseils.

Au Maroc, la loi 01.00 a donné la possibilité aux universités de mettre en place des activités génératrices de ressources. Malheureusement, il s'avère que cette nouvelle compétence n'a pas encore permis à l'Université Hassan II de se doter d'importantes ressources financières propres. En 2012, seulement 1,11 % du budget total et 1,89 % du budget de fonctionnement ont été produits par la formation continue. Les contrats de recherche ne sont pas suffisamment développés pour générer

des ressources significatives. L'université ne dispose pas, à ce jour, de structures assez efficaces pour développer des relations avec le monde économique.

Au Maroc, il avait aussi été prévu de donner plus d'autonomie aux universités en matière de gestion des ressources financières : gestion du budget et des contrats, gestion prévisionnelle, outils de pilotage. La mise en application de cette nouvelle autonomie financière des universités est retardée aujourd'hui par la lenteur des procédures au niveau national. Ceci est une des raisons de la faible capacité de gestion en matière financière. Le taux d'engagement du budget de fonctionnement était de seulement 64 % en 2012, et le taux de paiement de 43 %.

Les changements envisagés en matière de gestion lors de la refondation de l'Université de Ouagadougou (UO) devaient lui apporter plus d'autonomie et, par voie de conséquence, plus d'efficacité de gestion. Mais les documents de la refondation ont stipulé, dès le départ, que les règles de gestion financière, c'est-à-dire les règles en matière de comptabilité et de contrôle financier, resteraient intactes avec un contrôle *a priori* des dépenses. En fait, le ministère des Finances a maintenu son rôle de tutelle financière et le président est resté le seul ordonnateur pour l'université, qui doit essentiellement rendre des comptes au chef de l'État. La gestion financière a gardé son caractère hautement centralisé. Le nouveau statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et technique (EPCSCT) n'a pas vraiment amélioré l'autonomie financière.

Les réformes de la gestion des ressources humaines : les difficultés d'une gestion décentralisée

Les réformes de gouvernance touchent aussi la gestion des ressources humaines, mais la plupart des réformes visent la mise en place de procédures unifiées de gestion. Seule la loi 01.00 du Maroc prévoit une réforme plus audacieuse, qui vise à décentraliser la gestion des enseignants-chercheurs vers les universités.

La réforme de 1993 au Cameroun identifie clairement les catégories de personnels œuvrant au sein des universités. Au niveau du personnel enseignant, il existe quatre grades, dont chacun bénéficie de nouvelles catégories d'enseignants associés. Pour inciter les jeunes

enseignants à passer leur thèse, une durée maximale de six ans est fixée au grade d'assistant, mais cette règle n'est pas toujours appliquée car les universités camerounaises manquent d'enseignants. La réforme revoit aussi les obligations de service (heures statutaires) à la baisse, et une décharge de service (de 50 %) est instaurée pour les enseignants occupant une fonction administrative ou une fonction extérieure, ainsi que le droit à un congé sabbatique tous les sept ans.

Cependant, la réforme vise surtout à unifier les dispositions relatives aux modalités de recrutement, d'avancement et de promotion, qui relevaient auparavant de la compétence de chaque conseil d'université. Les décisions concernant le recrutement et la gestion des carrières incombent dorénavant au Comité consultatif des institutions interuniversitaires, nouvel organisme national créé à l'issue de la réforme. La même réforme permet aussi la revalorisation des salaires des personnels, notamment des enseignants-chercheurs, ainsi que la création d'un système d'assurance-maladie pour les enseignants et leurs familles. D'autres mesures renforçant ce dispositif ont été prises plus tard, et les enseignants-chercheurs au Cameroun sont aujourd'hui parmi les agents publics les mieux payés du pays. Ces mesures ont eu comme effet de favoriser le retour des jeunes enseignants formés ou travaillant à l'étranger. Le niveau de qualification des enseignants a connu une nette amélioration. Toutefois, le taux d'encadrement moyen dans l'enseignement supérieur camerounais reste encore élevé : il est passé de 1/70 étudiants dans les facultés en 1993 à 1/60 aujourd'hui.

La refondation de l'Université au Burkina Faso fixe aussi les catégories de personnels. Elle décide surtout de revaloriser leurs rémunérations pour améliorer leurs conditions de travail. Une prime à la recherche est instaurée pour les enseignants, ainsi qu'une hausse de leurs salaires et indemnités spécifiques (primes académiques, relèvement du taux de la prime de recherche et du montant alloué pour le voyage d'études, etc.). En ce qui concerne les conditions de travail, une réduction du volume horaire statutaire est introduite, afin de dégager plus de temps pour la recherche, ainsi que la possibilité d'une année sabbatique. L'âge de la retraite passe de 60 à 65 ans.

Le Maroc a sûrement prévu les mesures les plus audacieuses en matière de gestion des ressources humaines, en vue d'une plus grande

Introduction :
Convergence ou divergence dans les politiques et leurs effets ?

autonomie des universités. Afin de leur permettre de mettre en adéquation leurs ressources et leurs besoins en matière de compétences, la loi 01.00 envisage de décentraliser par décret la gestion des ressources humaines vers les universités. Elle prévoit aussi que les universités recrutent leurs personnels en proposant des contrats, dont la gestion prévisionnelle serait à instaurer au niveau de chaque établissement. Cependant, 12 ans après l'adoption de la loi 01.00, cette décentralisation des compétences n'a toujours pas été effectuée, se heurtant à une vive opposition de la part des enseignants-chercheurs qui ne souhaitent pas quitter le cadre de la fonction publique. La gestion prévisionnelle des besoins en ressources humaines n'a été mise en place ni au niveau des universités, ni au niveau national. Aujourd'hui, l'université marocaine manque globalement d'enseignants-chercheurs et continue de fonctionner avec des taux d'encadrement très élevés, ce qui entrave toujours la qualité des formations offertes. Ce manque devrait d'ailleurs s'accroître dans les années à venir à cause du vieillissement du corps enseignants-chercheurs.

I. RÉFORME DE GOUVERNANCE AU MAROC : RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE, DU LEADERSHIP ET DE LA REDDITION DES COMPTES

Bachir Kouhlani, Moulay Mustapha Ennaji

1.1 Introduction

L'évolution récente de l'enseignement supérieur au Maroc

Dès l'indépendance du pays, le Maroc a cherché de mettre en place un système universitaire national répondant aux impératifs de développement. En 1957, la première université moderne du Maroc indépendant est l'Université Mohammed V, située à Rabat. Pour l'année universitaire 1959/1960, l'effectif ne dépassait guère 3 300 étudiants, celui des enseignants atteignant 150.

À cette époque, le système universitaire répondait à l'objectif de la marocanisation de l'administration publique et la formation du corps enseignant. Mais, dès le début des années 1980, le développement économique et social accéléré du pays a exigé une adaptation conséquente des structures physiques et pédagogiques. Pour répondre à l'accélération de la demande sociale, cette période a été marquée par la création d'universités, d'écoles d'ingénieurs, ainsi que d'écoles supérieures de technologie. L'année universitaire 1989/1990 a vu le nombre d'étudiants passer à 198 054 et l'effectif des enseignants à 6 187, dont 1 349 femmes (22 %).

Suite aux phases antérieures de création de structures de base pour l'accueil des flux croissants des bacheliers, les années 1990 ont été caractérisées principalement par la poursuite de la décentralisation géographique des établissements et des universités. Cette période est marquée par une diversification des filières classiques de formation et l'instauration d'une dynamique de concertation et de communication.

En 2012, il existe au Maroc 18 universités, dont 15 publiques et 3 à gestion privée (Université Al Akhawayn, Université internationale de Rabat, Université internationale de Casablanca). Les universités publiques comprennent 106 établissements ; il existe 63 établissements

de formation des cadres et 187 écoles privées, implantées dans 18 villes et couvrant 14 types d'enseignement.

Les établissements universitaires, qui accueillent environ 89 % des étudiants, sont classés en deux catégories :

- Les établissements à accès libre : facultés d'enseignement originel, facultés des sciences économiques juridiques et sociales, facultés des lettres et sciences humaines, facultés des sciences et facultés polydisciplinaires.
- Les établissements à accès sélectif : facultés de médecine et pharmacie, facultés de médecine dentaire, facultés des sciences et techniques, écoles de commerce et de gestion, écoles supérieures de technologie, écoles de traduction, facultés des sciences de l'éducation et écoles d'ingénieurs.

En 2011/2012, le Maroc comptait 437 106 étudiants dans le secteur universitaire, 26 000 étudiants ne relevant pas de l'université, et 36 178 étudiants dans l'enseignement privé.

La réforme de gouvernance choisie comme objet d'étude

Cette étude se penchera sur la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc, qui a été introduite en 2000 par la loi 01.00. Il s'agit d'une réforme globale de l'enseignement supérieur car elle concerne à la fois le cadre de régulation sur le plan national, le système pédagogique de tous les cycles de formation de l'université, et elle comporte une composante importante de gouvernance du secteur supérieur.

La réforme de gouvernance attribue aux universités marocaines une plus grande autonomie pour la création de nouvelles filières de formation. Elle renforce le pouvoir décisionnel des organes de gouvernance et, notamment, de ses conseils. Elle change le mode de sélection des dirigeants universitaires (président et doyens de facultés) et vise aussi une autonomie plus grande en matière de gestion des ressources humaines et financières. En contrepartie, il est prévu de resserrer le cadre national de régulation, en instaurant de nouveaux mécanismes de reddition de comptes au plan national, ainsi qu'au niveau des institutions.

Pour stimuler la génération de ressources extrabudgétaires, les universités marocaines se voient aussi attribuer de nouvelles missions, parmi lesquelles l'offre de prestations (formations, expertises, conseils, recherches spécifiques, etc.) et de formations continues diplômantes, l'exploitation de brevets et licences, la commercialisation des produits et des activités de l'université, la prise de participation dans des sociétés et la création de sociétés filiales.

Les objectifs de la recherche

Cette recherche vise à analyser les effets de la réforme quant au fonctionnement des organes de gouvernance et à la gestion pédagogique, financière et des ressources humaines. Il s'agit d'évaluer si les changements ont permis d'améliorer le management des universités marocaines.

Pour étudier les effets au niveau des universités, il a été décidé de sélectionner l'Université Hassan II Mohammedia-Casablanca en tant qu'étude de cas. Cette université occupe une place importante au sein des universités marocaines, du fait de sa position géographique particulière, entre Casablanca, capitale économique, et Rabat, capitale administrative du Maroc. Le premier noyau de l'Université Hassan II Mohammedia-Casablanca a été créé en 1984, dans le cadre de la décentralisation des institutions universitaires. Cette université se compose de trois campus, dont chacun intègre plusieurs établissements.

Au moment du lancement de la réforme de la loi 01.00 en 2000, l'Université Hassan II Mohammedia comptait 21 192 étudiants pour atteindre 32 875 en 2011/2012.

La méthode de recherche

La méthode adoptée pour cette étude est surtout une recherche qualitative menée à partir d'entretiens semi-structurés, avec un échantillon représentatif d'acteurs de l'enseignement supérieur aux niveaux central et de l'université (hauts responsables des services centraux du ministère et responsables d'université). Des personnalités directement impliquées dans la conception et la mise en œuvre de la réforme ont été choisies.

Au niveau national, des entretiens ont été menés avec la totalité des anciens ministres, des secrétaires généraux et des directeurs. En revanche, pour les recteurs/présidents des universités qui ont participé à la conception et à la première étape de la mise en œuvre de la réforme, quelques personnalités ont été choisies de façon aléatoire. Les deux secrétaires généraux du Syndicat national de l'enseignement supérieur, qui ont également participé à la mise en œuvre de la réforme, ont été interviewés.

Au niveau de l'université sélectionnée, des entretiens ont été menés avec l'équipe dirigeante, constituée du président, des vice-présidents, du secrétaire général de l'université et des chefs d'établissement. Une enquête par questionnaire a été menée auprès d'enseignants-chercheurs, de cadres administratifs et d'un nombre restreint d'étudiants doctorants.

Les enquêtes de terrain ont touché au total 82 acteurs, dont 12 décideurs nationaux, 10 décideurs institutionnels par voie d'interview et 60 enseignants-chercheurs par voie de questionnaire. La population touchée par l'enquête est donnée dans l'*annexe 2.1* de ce chapitre.

L'enquête qualitative et quantitative a été complétée par une analyse des sources documentaires provenant du ministère de l'Enseignement supérieur et des études déjà conduites sur le sujet de la réforme de gouvernance. Ces sources sont constituées de textes juridiques, de statistiques, de programmes de développement de l'enseignement supérieur, de rapports sur le secteur, et de plans de développement de l'Université Hassan II Mohammedia, etc. Toutes les informations recueillies sont analysées et intégrées dans ce rapport.

1.2 Examen approfondi de la réforme de gouvernance et de sa mise en œuvre

Les raisons justifiant l'introduction de la réforme de gouvernance

Au cours des années 1990, l'enseignement supérieur marocain connaît une expansion rapide et une large diversification, grâce la création d'extensions et de nouveaux types d'établissements supérieurs. Le gros des effectifs du supérieur reste néanmoins concentré dans les facultés à accès ouvert. Le rendement interne de ces établissements s'est alors largement détérioré au fil du temps. Avant la réforme, la durée moyenne

de préparation d'une licence de quatre ans était de 9,3 ans. Selon différents rapports, plus de 50 % des inscrits au premier cycle quittaient l'université sans diplôme ni qualification.

Plusieurs études sur le système d'enseignement supérieur marocain ont donc proposé une réforme profonde des cycles universitaires, comme étape indispensable à tout enseignement supérieur de qualité. L'état des lieux dressé et le diagnostic établi par ces études ont identifié trois difficultés majeures et liées, se rapportant à l'insuffisante diversification du système de formation, où prédominaient les enseignements classiques, ainsi qu'à la situation de l'emploi qui ne pouvait s'améliorer que graduellement, mais que la formation devait contribuer à transformer.

En effet, le système d'enseignement marocain se caractérisait par une faiblesse des formations à vocation professionnelle et technique, à la fois dans le secondaire et le supérieur. Au niveau du secondaire, les élèves se dirigeaient en majorité vers l'enseignement général, et beaucoup arrivaient au baccalauréat sans avoir acquis des compétences suffisantes pour entamer des études universitaires (faible maîtrise des langues, faible culture générale, etc.). Dans l'enseignement supérieur, les formations techniques et professionnelles occupaient une place limitée et l'accès y était sélectif. La plupart des bacheliers s'orientaient vers le secteur ouvert de l'université – sciences, lettres et surtout droit et sciences économiques – pour y préparer une licence. Les abandons et les redoublements étaient nombreux et le rendement du système nécessairement faible.

Le deuxième problème de l'enseignement supérieur était la difficile insertion dans le marché du travail des jeunes diplômés. Cet état s'explique par la rupture avec une longue période où l'expansion de l'enseignement supérieur a servi celle de l'emploi dans l'éducation nationale, la recherche et les services publics. Cette période a pris fin dans les années 1980 avec la saturation de ces secteurs. Les conséquences ont été plus brutales au Maroc que dans d'autres pays, dans la mesure où il ne s'est pas trouvé d'autre secteur professionnel en expansion suffisante pouvant absorber le flux des diplômés.

Le troisième problème de l'enseignement supérieur était sa centralisation excessive et sa faible capacité de gestion. Avant la promulgation du dahir portant loi n° 1-75-102 (25 février 1975), les

dispositions juridiques relatives à l'organisation et au fonctionnement des établissements se limitaient à quelques textes partiels organisant le régime des études et des examens dans les établissements existants. Le dahir du 25 février 1975 avait dessiné le contour de l'université marocaine moderne, en dotant les universités de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire. Mais, malgré cela, la gouvernance du système était restée fortement centralisée.

En effet, les pouvoirs et les prérogatives conférés aux recteurs et aux organes de gestion des universités étaient très limités, dans la mesure où le recteur veillait uniquement à l'exécution des décisions de l'autorité gouvernementale en matière d'enseignement et de recherche, à la coordination des activités des établissements universitaires et à la gestion des services du rectorat et des services communs de l'université.

Les conseils ne disposaient pas de pouvoir décisionnel, mais donnaient leurs avis sur les questions relatives à l'organisation des enseignements, aux programmes de formation et de recherche et sur le fonctionnement de l'université.

Au niveau financier, le recteur était ordonnateur uniquement des dépenses de fonctionnement des services du rectorat et des services communs de l'université, alors que les chefs d'établissements universitaires étaient chacun ordonnateur du budget de fonctionnement de son établissement.

Sur le plan pédagogique, les formations et leurs contenus étaient fixés par voie réglementaire au niveau national et les universités n'avaient aucune latitude pour adapter les programmes de formation de manière à répondre avec la célérité requise aux besoins du secteur socio-économique, notamment celui de la région.

Le ministre était ordonnateur de l'ensemble du budget d'investissement de l'administration centrale et des universités. L'État était aussi responsable de la gestion des ressources humaines et du patrimoine mobilier et immobilier des universités.

Pour faire participer toutes les parties prenantes, une Commission spéciale pour l'éducation et la formation (COSEF) est alors créée en 1999, avec pour mission d'élaborer un projet de charte devant permettre de jeter les bases du développement du secteur de l'enseignement, en

prenant en compte les données nouvelles induites par les mutations de la société marocaine. Cette commission, présidée par un conseiller du Roi, a regroupé 33 membres, dont 14 représentants des partis politiques, 8 des syndicats et 11 personnes choisies à titre individuel pour représenter le monde socio-économique. Le travail de la commission reposait sur les termes de référence fixés par une lettre royale adressée au Président de l'université.

Ce cheminement a facilité son adoption par le Parlement sous la forme d'une « Charte nationale de l'éducation-formation », qui constitue désormais le cadre référentiel pour le développement du secteur de l'enseignement.

Dans la continuité, la loi 01.00 portant organisation de l'enseignement supérieur, adoptée par le Parlement le 30 mars 2000, met en œuvre les principes et orientations énoncés dans la Charte. Elle définit les missions des universités, détermine les structures institutionnelles en érigeant notamment l'université en établissement public doté de la personnalité morale, et organise son fonctionnement autour des principes d'autonomie pédagogique, administrative et financière.

Les axes de la réforme en matière de gouvernance

Dans une vision de décentralisation de l'enseignement supérieur, la loi 01.00 vise à jeter les bases pour faire des universités des établissements publics autonomes, ancrés dans leurs environnements régionaux avec un rayonnement national et international. Mais l'État se réserve le rôle de régulateur du système et attribue toutes les questions de fonctionnement et de gouvernance des universités à leurs structures institutionnelles.

La réforme de gouvernance stipulée dans la loi 01.00 prévoit donc les axes suivants :

Au niveau de la gestion pédagogique : l'offre de formation et l'organisation des enseignements doivent être conçues, proposées et adoptées par les universités.

Au niveau de la gestion financière et administrative des établissements : la réforme investit les présidents d'universités de pouvoirs en matière de gestion financière, de ressources humaines et de patrimoine. Les conseils d'universités doivent délibérer sur toutes

les questions qui concernent la gestion de l'université, en matière de création de filières de formation et de structures universitaires, d'établissement du budget et de répartition des moyens humains et financiers, de stratégies de développement de l'université et de son ouverture sur l'environnement socio-économique.

Les dispositions législatives et réglementaires relatives à la décentralisation des ressources humaines et du patrimoine doivent être créées pour permettre une décentralisation des compétences de gestion vers les universités.

En contrepartie de l'autonomie accordée aux universités, celles-ci sont soumises à un système d'évaluation régulier, portant aussi bien sur la qualité des formations et des activités pédagogiques et de recherche que sur les aspects de performance de gestion institutionnelle. Cette évaluation doit reposer sur un système d'auto-évaluation et d'évaluations externes, et doit être effectuée par une instance nationale indépendante à créer. Une synthèse des rapports d'évaluation est publiée aux niveaux national et régional.

En matière d'intégration dans son environnement, la loi 01.00 prévoit de créer les conditions d'ouverture de l'université sur son environnement régional à travers au moins trois leviers :

- **La participation des partenaires régionaux** aux instances de gouvernance de l'université (président de la région, président du conseil des oulémas de la région, président de la communauté urbaine de la région ou le président de l'assemblée provinciale ou préfectorale du siège de l'université, représentants des secteurs économiques et sociaux, dont les présidents des chambres professionnelles).
- **La présentation par le président de l'université** d'un rapport annuel devant le conseil de la région.
- **La création par l'université d'un diplôme d'université** qui réponde beaucoup mieux aux besoins spécifiques de la région.

Sur le plan national, la création d'un Observatoire pour l'adéquation des enseignements supérieurs à l'environnement économique et professionnel est envisagée.

La possibilité de prise de participation dans des entreprises innovantes et la création d'entreprises filiales (activités, recherche, développement) est étudiée. La réforme prévoit donc l'élargissement des missions de l'université à l'expertise, à la formation continue et à la valorisation des produits de la recherche. Le but est de promouvoir la diversification des sources de financement de l'université.

Un nouveau mode de désignation des présidents d'université et des chefs d'établissement est également instauré. Auparavant, la direction de l'université et des établissements était assurée respectivement par un recteur et un chef d'établissement choisis parmi les professeurs et nommés par l'autorité gouvernementale. En rupture avec ce système ancien, la réforme a institué une procédure qui prévoit l'appel à candidature et la présentation d'un projet de développement de l'université devant une commission *ad hoc* chargée d'examiner les candidatures et de sélectionner trois candidats, dont l'un deviendra le futur président d'université. Un décret fixe la composition de cette commission et charge le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche scientifique d'établir les modalités d'appel aux candidatures à la présidence d'université. Le candidat sélectionné est désigné pour une période de quatre ans, renouvelable une fois. Le président est assisté de deux vice-présidents et d'un secrétaire général nommés par le ministère sur proposition du président.

La même procédure est appliquée pour le choix du chef d'établissement, qui est également sélectionné après présentation d'un plan de développement de l'établissement. Il est assisté de deux vice-doyens ou vice-directeurs et d'un secrétaire général.

1.3 La mise en œuvre et les effets de la réforme aux niveaux national et institutionnel

La section suivante décrira les réalisations effectuées dans le cadre de la réforme, à la fois au niveau national et à celui des universités marocaines. Elle relèvera également les chantiers qui restent encore en friche. Pour ce faire, le chapitre s'appuie sur une exploitation de rapports nationaux qui renseignent sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la réforme.

Les effets de la réforme observés à l'université Hassan II Mohammedia à la suite de la réforme de gouvernance introduite par

la loi 01.00 seront également examinés à partir de documents internes de l'université sur le sujet et d'entretiens réalisés avec les décideurs nationaux et les acteurs de l'université.

Réforme des structures au niveau des instances nationales de régulation

Plusieurs instances de régulation ont été prévues et mises en place pour renforcer les mécanismes de reddition de comptes et harmoniser l'organisation du secteur de l'enseignement supérieur.

Il s'agit notamment de la Commission nationale de coordination de l'enseignement supérieur (CNCES), qui a été créée en juin 2003. La CNCES est chargée de formuler des avis sur la création des universités et/ou de tout autre établissement d'enseignement supérieur public ou privé, et sur les demandes d'accréditation des filières. Elle doit aussi déterminer les critères et les mécanismes de validation réciproque des programmes d'études et de leur accréditation.

Les membres de la CNCES ont été désignés pour la première fois en juin 2003. Entre 2003 et 2012, la CNCES a évalué 3 721 demandes d'accréditation et en a accordé 3 330. L'obligation de l'accréditation a favorisé le développement de l'ingénierie des formations, qui s'est traduite par des acquis mais aussi par des insuffisances et le relèvement de certains dysfonctionnements qui seront débattus plus loin.

Le Conseil de coordination des établissements ne relevant pas de l'université a également été mis en place en 2008, notamment pour examiner et donner des avis sur les demandes d'accréditation des ENRPU, ainsi que sur les projets de création de nouveaux établissements ou filières de formation et/ou de recherche. Depuis sa création, les ordres du jour de ses réunions portent essentiellement sur la révision et l'adoption des règlements intérieurs des établissements, des textes de vocation et sur les normes pédagogiques pour les rendre conformes à l'architecture LMD.

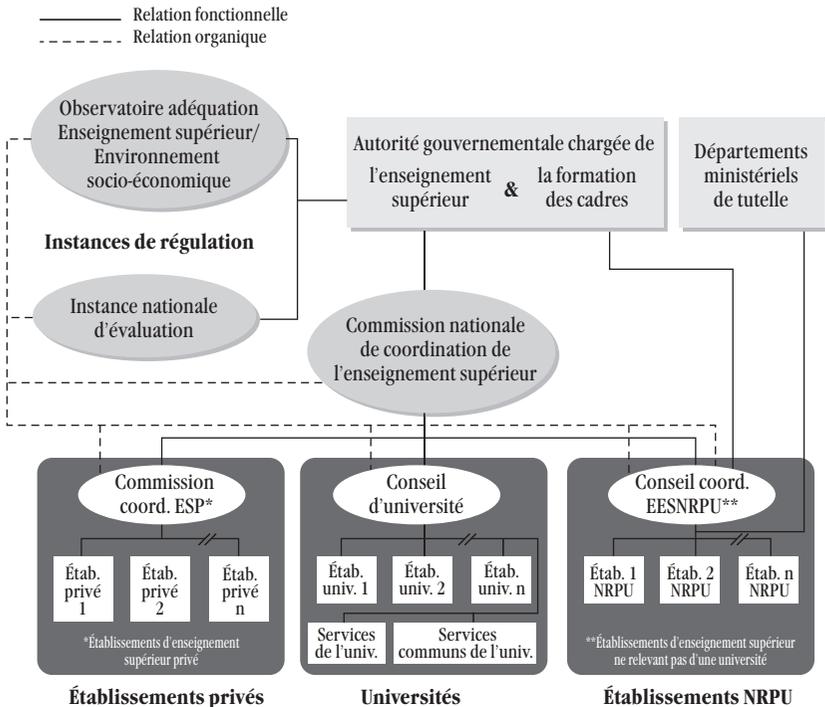
La loi 01.00 a prévu également la création d'une Instance nationale d'évaluation (INE), chargée d'effectuer l'évaluation des institutions et des enseignements à partir de critères, de normes et de standards, en vue de l'accréditation. Pourtant, à ce jour, l'INE n'a toujours pas été mise

en place. Elle est très attendue parce qu'elle est considérée comme un important support de l'accréditation.

Enfin, la loi 01.00 a prévu la création d'un Observatoire pour l'adéquation des enseignements supérieurs à l'environnement économique et professionnel. Il a pour mission de prévoir et d'accompagner les mutations que connaît le monde économique et social pour adapter l'enseignement supérieur à tout changement. Mais l'Observatoire non plus n'a pas encore vu le jour. Le retard accusé s'explique par les changements des priorités des différents ministres qui se sont succédé à la tête du département.

La *figure 1.1* présente l'organisation générale de l'enseignement supérieur au Maroc, telle qu'elle est prévue par la loi 01.00.

Figure 1.1 Le cadre de régulation de l'enseignement supérieur au Maroc



La mise en œuvre et les effets sur la gouvernance institutionnelle et le management

La réforme a induit d'importants changements qui ont affecté les universités marocaines dans leur statut et fonctionnement. Avec le nouveau statut, l'université n'est plus une administration publique, mais elle est considérée comme une entreprise publique disposant d'un plan de développement qui s'inscrit dans le cadre des orientations nationales du développement du système d'enseignement supérieur. Cette évolution a touché le management et le fonctionnement des organes et structures de gouvernance de l'université et ses établissements.

La réforme a transformé la gouvernance institutionnelle de l'Université Hassan II Mohammedia en mettant en place de nouvelles instances pour conduire et gérer l'université. L'objectif était de dynamiser la présidence et de lui donner une position centrale dans l'organisation, mais aussi d'instaurer des structures permettant au leadership d'animer, de coordonner et de faire aboutir les décisions en concertation avec les différents acteurs de l'université. C'est dans ce sens qu'il a été procédé à une réorganisation confiant la direction de l'université à une équipe composée du président, de deux vice-présidents et du secrétaire général.

L'équipe dirigeante s'appuie sur des structures de délibération, de proposition et de décision pour manager l'université et ses composantes : le conseil d'université, le conseil de gestion, les commissions, etc. Ces instances sont des espaces d'échanges et de débats pour préparer les propositions et les décisions de l'université.

Avant la réforme, les organes de l'université avaient des pouvoirs et des prérogatives très limités. Leur rôle était de veiller à l'exécution des décisions de l'autorité gouvernementale en matière d'enseignement et de recherche, ainsi que de coordonner les activités des établissements universitaires. Le conseil d'université ne disposait pas de pouvoir décisionnel, mais donnait son avis sur les questions relatives à l'organisation des enseignements, aux programmes de formation et de recherche, ainsi que sur le fonctionnement de l'université.

La réforme a fait assumer au conseil d'université la responsabilité du développement de l'établissement. Il est obligatoirement saisi de toutes les questions pouvant influencer son fonctionnement. Il est l'instance

qui délibère sur l'orientation générale de l'université et peut constituer en son sein des organes permanents avec des attributions spécifiques et des commissions *ad hoc* chargées de lui faire des propositions sur des questions intéressant l'orientation de la vie universitaire.

Le conseil d'université est assisté dans sa mission de deux commissions permanentes dont l'une est chargée des affaires académiques et pédagogiques, et l'autre de la recherche scientifique et du partenariat.

La représentation des opérateurs socio-économiques dans le conseil d'université est une autre innovation de la réforme. L'objectif est de permettre au conseil de prendre des décisions assurant l'ouverture de l'université et de faire de ces membres des relais avec l'environnement socio-économique.

Le fonctionnement de cette nouvelle organisation a créé une dynamique en mobilisant les enseignants pour l'élaboration des nouvelles filières de formation et en créant l'espoir d'un autre mode de gouvernance de l'université, tel que décrit par la réforme.

Cependant, après la mise en place des premiers éléments de la réforme institutionnelle, des signes d'essoufflement ont commencé à se manifester et des pratiques anciennes de gestion à refaire leur apparition.

Avec le temps, le fonctionnement des instances de délibérations et de décisions laisse penser qu'elles sont redevenues des structures de validation des propositions du président d'université, à qui il incombe de décider des dates et de l'ordre du jour des réunions du conseil d'université.

Les questions inscrites ne découlent pas toujours d'un plan d'action déduit du projet de développement du président, et concernent généralement les propositions de création des filières, la répartition du budget entre les établissements, etc. En revanche, les problèmes fondamentaux, comme les dysfonctionnements des établissements, le déroulement des formations, les raisons de la faiblesse de la production scientifique, par exemple, sont rarement discutés.

Les membres du conseil d'université se réunissent deux ou trois fois par an et les réunions sont très espacées. L'assiduité n'est pas

toujours respectée et rien n'est prévu pour décourager les absences. Les représentants du monde socio-économique sont rarement présents et s'impliquent finalement peu dans l'université.

Les représentants des étudiants et du personnel administratif interviennent peu et uniquement sur des questions concernant leurs situations catégorielles. Les enseignants sont le corps le plus présent, mais soulèvent rarement des questions intéressant le management de l'université. De plus, ces représentants ne jouent pas toujours le rôle de relais entre les instances universitaires et les acteurs du terrain en vue de les mobiliser sur les projets de l'université.

Le conseil de gestion et les commissions permanentes (académique et de recherche) sont constitués de membres volontaires du conseil d'université. L'ordre du jour est arrêté par le président ou les vice-présidents, en reprenant les points qui seront traités au conseil d'université. Les réunions de ces instances sont généralement organisées la veille du conseil et permettent au président de dégager une position consensuelle sur les différentes questions, et de disposer de repères pour orienter les délibérations du conseil d'université.

Cette manière de fonctionner des nouvelles instances ne permet pas à la réforme de produire tous ses effets sur le management de l'université. Le fonctionnement pratique de ces structures n'a pas été changé en profondeur pour correspondre à ce qui est attendu de la nouvelle gouvernance. Ce constat signifie que l'esprit de la réforme n'a pas encore pénétré complètement l'Université Hassan II Mohammedia, contrairement aux autres universités marocaines.

La réforme et le repositionnement des établissements dans l'université

La réforme a également modifié la position des établissements au sein de l'université. Auparavant, chaque établissement constituait une entité autonome et était dirigée par un doyen ou directeur. La réforme en a fait une composante d'enseignement supérieur et de recherche de l'université et a fixé les attributions et les prérogatives du chef et du conseil d'établissement. Dans cette nouvelle organisation, toute décision stratégique relative au fonctionnement des établissements doit être soumise à l'approbation du conseil d'université.

Les établissements uniquement constitués de départements peuvent, grâce à la réforme, créer des centres d'enseignement, de formation, d'étude et de recherche après accord du conseil d'université. L'organisation et les conditions de nomination à ces organes et aux différentes structures administratives sont fixées par le conseil d'université sur proposition du conseil d'établissement.

Certaines décisions stratégiques ont été prises, comme le montre la création de l'École nationale de commerce et de gestion (ENCG) et celle de l'École des arts et métiers, qui ont été proposées et approuvées respectivement par les conseils d'université de 2006 et 2009. Il en est de même pour la création des cursus de formation et des établissements, ainsi que des conventions de partenariat établies avec des institutions nationales et internationales.

En 2007, deux établissements ont créé trois centres de recherches. Il s'agit du Centre de recherche et d'analyse créé par la Faculté des sciences et techniques (FST), du Centre d'analyses et de l'Observatoire pédagogique et didactique universitaire de la faculté des sciences de Ben M'sik, du Centre de la formation continue et du Centre universitaire des ressources informatiques (CURI) de la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales.

Ces centres ont des missions transversales et travaillent en collaboration avec tous les établissements de l'université.

En 2013, six projets de centres d'études et de recherche sont programmés pour approbation par le prochain conseil d'université prévu en juin 2013. Ces centres seront constitués en laboratoires et domiciliés dans les établissements relevant de l'Université Hassan II Mohammedia.

Mise en œuvre en matière de gestion pédagogique

C'est dans ce domaine que les changements ont été les plus importants. En effet, jusqu'à la veille de la réforme, les programmes d'enseignement et les régimes des études étaient fixés par décret. Tous les diplômes étaient nationaux, de contenu identique pour toutes les universités, avec des programmes et des modes d'évaluation pour chaque spécialité.

La réforme a modernisé la gestion académique de l'Université Hassan II Mohammedia, comme d'ailleurs celle des autres universités

marocaines. Elle a mis en place un nouveau système pédagogique reposant sur la semestrialisation, la modularisation et le contrôle continu.

Elle a accordé une grande liberté à l'université pour proposer et mettre en place des filières de formation. Pour tous les diplômes nationaux, des projets de filières nationales sont préparés par des équipes pédagogiques, validés par les conseils d'établissement et présentés aux conseils d'université, qui les évaluent et les présentent à la tutelle pour accréditation. La demande d'accréditation est présentée selon un descriptif type (un cahier des charges) et soumise à l'avis de la CNCES, qui évalue les projets de formations nationales, donne son avis sur le programme proposé, les conditions d'accès, l'encadrement pédagogique, la disponibilité des équipements et les modalités d'évaluation. L'accréditation est prononcée par le ministre après avis de la CNCES.

Cette gestion a favorisé la création d'équipes pédagogiques pour encadrer les formations en désignant des responsables des filières et des modules, ainsi que la constitution de commissions pédagogiques chargées d'examiner les propositions des filières. Ces changements ont induit le développement de l'ingénierie pédagogique.

Ce mode de gestion a permis d'élargir et de diversifier l'offre de formation, et de multiplier les filières professionnalisantes qui ont connu une croissance rapide. L'Université Hassan II Mohammedia offre aujourd'hui 156 filières couvrant différentes disciplines, dont 70 % sont professionnalisantes. On peut comparer ce chiffre avec l'offre nationale des universités, estimée à plus de 700 filières, dont 45 % sont des formations professionnalisantes. Cependant, les cursus professionnalisants sont sélectifs et n'acceptent qu'un nombre restreint d'étudiants. Au niveau national, les effectifs de ces filières représentent moins de 10 % de l'effectif global.

L'élargissement et la diversification de l'offre de formation de l'Université Hassan II Mohammedia sont un indice de l'amélioration de l'efficacité dans le domaine pédagogique. La progression des taux de réussite et la relative amélioration de l'insertion des étudiants permettent d'apprécier le fonctionnement des formations.

Avant la réforme, les rendements internes des universités étaient faibles. Par exemple, la durée moyenne de préparation d'une licence (4 ans) était de 9,3 ans. Cette durée s'est relativement améliorée avec la réforme. Pour la licence (3 ans), elle est passée de 7,29 ans en 2003 à 6,69 ans en 2006 pour l'Université Hassan II Mohammedia.

Mais la réforme n'a pas beaucoup amélioré le taux de diplômation à l'Université Hassan II Mohammedia. Ce taux est estimé à environ 27 % en moyenne pour la période 2003-2006⁶. Ce taux relativement bas s'explique par la faiblesse du taux de diplômation dans les établissements à accès ouvert, qui a pour origine un taux d'encadrement faible et l'hétérogénéité des niveaux de bacheliers accédant à l'université.

Pour l'employabilité des diplômés, les statistiques fournies par l'Université Hassan II Mohammedia montrent une amélioration annuelle de l'insertion, avec des taux hétérogènes entre les établissements, comme l'illustre le cas des licenciés. Le taux d'insertion de ces diplômés au niveau de l'université est estimé à 15 % en 2005/2006 et à 35 % en 2009/2010. Pour les mêmes périodes, ce taux a évolué de 36 à 60 % à la Faculté des sciences et techniques et de 10 à 30 % à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales.

Ces indicateurs soulèvent la question de la pertinence de l'évaluation de la qualité et de l'efficacité interne et externe des formations. La mise en œuvre de la réforme n'a pas suffisamment développé l'évaluation parallèlement à l'autonomie pédagogique. Celle-ci doit être complétée par le renforcement des évaluations internes et le développement de la pratique de l'évaluation externe. Les indicateurs actuellement disponibles ont besoin d'être confortés par des études de suivi des diplômés et des enquêtes portant sur les débouchés. Pour cela, il faut renforcer les structures de suivi-évaluation et améliorer la collecte de données fiables.

6. Le taux de diplômation est calculé à partir des cohortes d'étudiants. Il décrit la proportion des nouveaux étudiants qui décrochent le diplôme de fin d'études, indépendamment du nombre d'années passées à l'université. Les seules données disponibles concernent les années mentionnées.

Mise en œuvre en matière de gestion financière

Jusqu'à la veille de la réforme, la gestion financière était partagée entre le ministère, le recteur et le chef d'établissement. Le premier était ordonnateur du budget d'investissement, le deuxième des services communs et le chef d'établissement était ordonnateur du budget de son établissement et gérait un compte hors budget alimenté par des recettes provenant des contrats de recherche et des prestations offertes par l'établissement. L'université et l'établissement étaient soumis à un contrôle préalable exercé par les représentants du ministère des Finances, l'agent comptable et le contrôleur financier.

La réforme a changé cette situation en confiant la responsabilité de la gestion financière à l'université. Le président est devenu ordonnateur de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'université. Le conseil de l'université adopte le projet de budget et répartit les crédits.

L'université dispose d'un compte unique. Le compte hors budget a été supprimé. Ses recettes et dépenses sont intégrées dans ce compte unique, avec la possibilité d'identifier les recettes et les dépenses pour chaque contrat ou prestation.

La réforme a donné la possibilité à l'université de générer des ressources propres à travers diverses sources : les frais d'inscription, la formation continue, les contrats de recherche et l'offre de prestations. Mais les frais d'inscription ne sont pas encore institués et l'enseignement à l'université est toujours gratuit, ce qui prive les universités marocaines d'importantes ressources.

En revanche, des formations continues ont été mises en place à l'Université Hassan II Mohammedia pour générer des revenus propres. Ces filières, qui sont sanctionnées par des diplômes d'université, produisent des recettes encore très modestes, qui ne constituent actuellement pas plus de 1,11 % du budget total et 1,89 % du budget de fonctionnement de l'université.

Les contrats de recherche et l'offre de prestations ne sont pas suffisamment développés pour drainer des recettes additionnelles significatives. L'université n'a pas encore créé d'entreprises ou de filiales. Cependant, elle a déposé dix brevets, dont un au niveau international concernant la production de matériaux à usage médical. De ce fait, le

budget de l'université continue de dépendre fortement de la subvention publique destinée au fonctionnement et à l'investissement.

C'est pour ces raisons que, malgré la réforme, la gestion financière reste aujourd'hui très encadrée par l'État qui définit les règles de gestion du budget, tout en accordant à l'université une marge de liberté pour son exécution. Dans ce cadre, l'Université Hassan II Mohammedia répartit le budget de fonctionnement sur les établissements et leur laisse la latitude de le dépenser. En revanche, les dotations d'investissement sont gérées par la présidence pour le compte des établissements. Auparavant, le budget de fonctionnement était alloué directement aux établissements par le ministère qui administrait également celui de l'investissement.

En outre, le budget ayant été adopté par les instances universitaires et approuvé par l'autorité de tutelle avec beaucoup de retard, il a été difficile de le mettre rapidement à la disposition de l'université. Le délai enregistré a des répercussions sur le fonctionnement des établissements et explique en partie la faible performance de la gestion financière, comme l'illustrent les réalisations budgétaires de l'Université Hassan II Mohammedia. Les taux d'engagement et de paiement du budget de fonctionnement ont respectivement été de 64 % et de 43 % pour 2012. Le même constat peut être fait pour le budget d'investissement, dont les taux d'engagement et de paiement ont respectivement été de 45 % et 46 % pour la même année.

Ces chiffres interpellent l'université qui doit déployer des efforts pour améliorer les réalisations budgétaires. De surcroît, elle est appelée à se doter d'outils de gestion en mettant en place la comptabilité générale et analytique pour faire des audits de comptes, établir des rapports annuels de gestion et procéder aux ajustements nécessaires.

Mise en œuvre en matière de gestion des ressources humaines

La réforme a introduit un ensemble de dispositions modifiant les modalités de recrutement des personnels enseignants et administratifs en donnant au président de l'université le pouvoir de les nommer et de les affecter. Mais ce changement n'est pas encore mis en œuvre et le recrutement du personnel continue de se faire comme auparavant et reste conditionné par le nombre de postes budgétaires que le ministère octroie à l'université. Le statut du personnel enseignant et administratif reste fixé par décret.

Le personnel de l'université est donc toujours régi par les anciens statuts, tant que l'article 17 de la loi 01.00 n'est pas mis en œuvre. Cet article prévoit que le statut des personnels des universités, ainsi que leur régime indemnitaire sont fixés par un décret qui n'a pas encore vu le jour. Cet état des choses bloque grandement le potentiel de la réforme qui n'a donc pas induit le changement attendu dans la gestion du personnel, que ce soit en matière de recrutement, de promotion ou de discipline.

En fait, les actes de gestion des carrières ne sont pas exercés totalement dans l'université. La procédure de recrutement est longue et fait intervenir le ministère de tutelle, l'université et l'établissement. En conséquence, les délais pour faire aboutir un recrutement dépassent l'année. La procédure de promotion fait intervenir les mêmes institutions, prend du temps et est finalement peu motivante. La procédure disciplinaire fait appel à une commission paritaire et donc à un règlement extérieur à l'université.

La réforme a néanmoins introduit une révision concernant le traitement des enseignants. Auparavant, le personnel enseignant recevait, en dehors du traitement correspondant à son grade et échelon, une allocation mensuelle de recherche et une autre d'encadrement, exclusives de toute autre indemnité, prime ou avantage de quelque nature que ce soit. Depuis la réforme, les universités sont habilitées à donner, en plus de ce qui est prévu, à partir de leurs recettes propres provenant des travaux de recherche et des prestations de service, des indemnités complémentaires à leurs personnels à titre d'encouragement et d'émulation.

Dans la pratique, il n'y a finalement pas eu de grands changements dans la gestion du personnel, alors que la tendance est aujourd'hui à la décentralisation des compétences pour l'administration du personnel vers l'université, notamment en ce qui concerne le recrutement des enseignants, leur rémunération, la promotion et la discipline.

Le mode actuel de gestion n'a pas permis d'améliorer les taux d'encadrement. La moyenne internationale varie entre 5 et 25 étudiants par enseignant selon les disciplines. Au Maroc, ce taux est d'environ 85 pour le droit, l'économie et les sciences juridiques, et il est de 8 à 15 pour la médecine et l'ingénierie. À l'Université Hassan II Mohammedia, il est en moyenne de 40 et varie de 14 à la Faculté

des sciences et techniques à 123 à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, alors que la moyenne internationale est de 15 à 20 dans cette discipline.

Pour sa part, l'encadrement administratif varie entre 10 et 138 étudiants par administratif dans les universités marocaines. Il est de 88 en moyenne à l'Université Hassan II Mohammedia et varie de 40 à la Faculté des sciences et techniques à 197 à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales. Pour améliorer l'encadrement, l'Université Hassan II Mohammedia recrute des vacataires pour assurer des enseignements et sous-traite les travaux d'entretien et de gardiennage à des sociétés privées.

La faiblesse des taux d'encadrement est toujours un handicap qui s'accroîtra prochainement à cause du vieillissement du personnel. Par manque d'une politique de relève, l'université risque de souffrir d'un déficit très important en ressources humaines, notamment à cause de l'accroissement des effectifs d'étudiants.

Cette situation montre que le mode de gestion du personnel n'est pas en phase avec les exigences de la réforme. En effet, malgré les changements apportés au niveau académique, la réforme n'a pas modifié les pratiques de gestion des ressources humaines visant à assurer un meilleur fonctionnement du nouveau système académique.

Mesures de responsabilisation adoptées par l'université

La réforme a institutionnalisé de nouvelles mesures et en a réaffirmé d'autres qui préexistaient pour permettre d'impliquer et responsabiliser les acteurs de l'université. Des mesures sont appliquées mais d'autres attendent toujours leur mise en application.

Le président d'université et le chef d'établissement sont tenus de présenter des projets de développement de leurs institutions et de les décliner en plan d'action annuel devant les conseils d'université et d'établissement qui sont en charge du suivi et de l'évaluation des réalisations.

L'adoption du principe d'élection des représentants des enseignants, du personnel administratif et des étudiants dans les instances de

délibération et de décision rend ces élus responsables devant leurs pairs de leur contribution à la prise de décision.

Dans le domaine pédagogique, la responsabilité du chef de filières et du coordonnateur de modules s'étend à l'organisation, au fonctionnement et à l'efficacité de la formation.

Les mesures restant à activer concernent la structuration d'un système d'auto-évaluation des rendements interne et externe de l'université. L'auto-évaluation devra couvrir les aspects pédagogique, administratif et de recherche, et servir de base à l'évaluation externe par une instance d'évaluation nationale autonome qui n'a pas encore vu le jour. Il en est de même de l'Observatoire pour l'adéquation des formations à l'environnement économique et professionnel qui n'est pas encore créé.

Il est à rappeler aussi que l'article 77 de la loi 01.00 prévoit la présentation par le président d'université d'un rapport devant la région. Il s'agit « d'un rapport sur l'état, le bilan et les perspectives pour sa discussion par le conseil régional ». C'est le président du Conseil de la région qui doit normalement inviter au mois de septembre de chaque année l'université à faire un exposé de ses réalisations annuelles et de son plan d'action pour les années à venir.

En réalité, à l'Université Hassan II Mohammedia, la présentation de ce rapport n'est pas systématique parce que la région n'a pas pris l'habitude d'inviter l'université. C'est d'ailleurs souvent celle-ci qui prend l'initiative d'une rencontre avec le Conseil régional. De surcroît, la discussion du rapport de l'université laisse penser que la chose universitaire n'entre pas dans les priorités de la région qui reste préoccupée par d'autres questions ayant un caractère utilitaire immédiat. Quant à l'implication financière de la région, elle reste très modeste pour améliorer les conditions de la recherche et la formation.

Ce constat laisse à penser que la dynamique visée par la loi 01.00 n'est pas encore à l'œuvre et que l'université et la région ont intérêt à se rapprocher et à développer des relations de partenariat.

1.4 La perception des changements introduits par les différents groupes d'acteurs

Ce chapitre présente à la fois les résultats des entretiens individuels réalisés avec les décideurs nationaux et institutionnels, et ceux de l'enquête par questionnaire conduite auprès des enseignants-chercheurs. Les enquêtes de terrain ont touché au total 82 personnes. Douze décideurs nationaux et dix décideurs institutionnels ont été interviewés. Un questionnaire semi-ouvert a été adressé à 117 enseignants-chercheurs, et il a été retourné par 60 personnes.

La perception des changements : décideurs nationaux

Pour recueillir la perception des acteurs de l'état d'avancement et des effets de la réforme, deux anciens ministres, quatre hauts responsables du ministère de tutelle et trois hauts responsables des commissions nationales de l'enseignement supérieur marocain ont été interrogés.

Tous les décideurs nationaux répondant aux questions posées dans le guide d'entretien ont indiqué que la réforme de la gouvernance avait été un support fondamental pour la réforme universitaire que connaît le Maroc depuis plus d'une décennie.

Un haut responsable du ministère donne son point de vue sur la réforme, assorti d'une proposition :

Le schéma d'ensemble de la gouvernance du secteur est bon, il favorise la participation des organes de décision. Cependant, l'expérience menée au Maroc doit conduire à une pause en vue de réaliser une évaluation dans le but d'introduire des améliorations.

S'exprimant sur les effets de la réforme quant à la prise de décision, un autre décideur national déclare :

La réforme n'a pas encore bien affecté la gouvernance et les prises de décision au niveau institutionnel. Il y a encore une sorte de superposition des statuts et la voie hiérarchique est toujours respectée. Donc il n'y a pas une véritable synergie basée sur la complémentarité de l'équipe institutionnelle.

Au sujet de la gestion des ressources humaines, un responsable national du Syndicat avance :

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

La réforme de gouvernance n'a pas affecté les ressources humaines aux niveaux national et institutionnel, il n'y a pas eu de programmation des besoins, la question de recrutement est uniquement liée au poste budgétaire, alors qu'il y a d'autres facteurs qu'il faut prendre en considération. La dimension humaine est fondamentale, et l'interprétation de l'article 17 de la loi 01.00 pose problème. Il réduit le professeur à un employé de l'université, alors qu'un enseignant-chercheur n'est pas un fonctionnaire normal.

À l'égard du processus d'accréditation, un haut responsable du ministère relève :

Ce processus aboutit à réduire l'évaluation à l'examen d'un descriptif du projet qui présente les intentions de ses promoteurs. Il s'agit d'une évaluation a priori sans confirmation des informations et des données avancées par une visite sur le terrain. Il faudrait compléter l'étude de la demande de filière par une évaluation sur site et internationaliser l'équipe des évaluateurs.

Par rapport à la préparation et à la planification de la réforme, un autre haut responsable témoigne :

Il y a également un déficit de programmation et une insuffisance de moyens financiers pour permettre aux institutions impliquées de jouer pleinement leur rôle. Ainsi, la crise de recrutement met le système en danger car le salaire et les conditions du travail ne sont pas motivantes. Cet état de chose explique pourquoi les enseignants désertent leur institution vers des activités privées pour améliorer leur revenu.

Enfin, sur le sujet de l'évaluation de la réforme, un autre décideur constate :

Cette réforme n'a pas été évaluée dans son ensemble, il y a eu des tentatives partielles – consistant dans l'établissement d'indicateurs quantitatifs – mais qui ne s'inscrivent pas dans une démarche globale et cohérente impliquant la participation des enseignants, des étudiants, de l'administrateur et du monde de travail. Ce qui s'est fait jusqu'à présent reste une tentative interne à caractère limité et administratif, alors que l'évaluation est un processus évolutif et cohérent avec la contribution de toutes les parties concernées.

En résumé, la majorité des décideurs nationaux arrivent à la même conclusion que la réforme de la gouvernance des universités au Maroc a atteint seulement partiellement ses objectifs. Ces décideurs considèrent aussi que c'est une réforme qui évolue avec ses propres limites et a

besoin d'une évaluation pour améliorer son fonctionnement et amplifier ses effets.

La perception des changements : décideurs institutionnels

Les décideurs institutionnels ont été interrogés sur la manière dont l'introduction de la réforme a été conduite à l'Université Hassan II Mohammedia. Un ancien président d'université affirme :

Au niveau de l'Université Hassan II Mohammedia, la réforme a été appliquée progressivement, en fonction des textes élaborés par le ministère et en concordance avec la loi 01.00. La mise en œuvre a été effectuée avec une approche participative. L'application de cette loi a commencé par la mise en place des conseils qui ont interprété la loi avant d'établir des commissions de suivi et le règlement intérieur de l'université. La réforme est une réussite qui a permis l'ouverture de l'enseignant sur son établissement et son université.

Il ajoute néanmoins :

L'organisation du service administratif est le point noir de la réforme. Il y a une différence entre ce qui est prévu par la loi et ce qui est appliqué. De plus l'absence d'indemnisation des responsables de services affecte l'efficacité, et la notion d'appartenance à l'université varie d'un établissement à l'autre, chaque établissement ayant sa spécificité.

Un président d'université observe également le manque d'amélioration des services administratifs :

L'organisation des services administratifs ne s'est pas améliorée à cause notamment de l'absence d'un organigramme officiel et de prime de rendement incitative pour les responsables administratifs. Cette situation affecte négativement la motivation et l'efficacité.

Parlant des effets de la réforme sur la structure d'organisation de l'Université Hassan II Mohammedia, un chef d'établissement affirme :

Le réforme a permis également le rapprochement des départements par la mise en place de filières transversales entre plusieurs départements voire même entre plusieurs établissements.

En évoquant l'efficacité des nouveaux organes de gouvernance, un haut administrateur constate :

Au niveau de l'Université Hassan II Mohammedia, on obtient des résultats excellents lorsque le conseil et les commissions prennent leurs responsabilités respectives dans l'application des procédures

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

adoptées. Dans ce cas, le président s'engage en s'appuyant sur l'avis de la commission chargée de l'examen du projet de décision.

Les décideurs institutionnels ont été interrogés sur l'efficacité de la réforme dans le domaine pédagogique. Un chef d'établissement affirme :

La réforme a permis une diversification des programmes innovants qui comportent des modules transversaux et a atténué la déperdition scolaire. Cependant, le contenu des filières mérite d'être revu pour éliminer les redondances et compléter les modules. La pondération des modules devrait être révisée également. La place des modules de langue et de communication, qui est importante, doit être réajustée dans le corps du programme.

Concernant une question relative à la gestion des ressources humaines, un haut administrateur répond :

Auparavant, le recrutement du personnel reposait sur le CV. Aujourd'hui c'est un appel à candidature privilégiant l'expérience que permet le recul de la limite d'âge qui est passé de 40 à 46 ans. Mais la durée pour le recrutement continue de souffrir des mêmes maux qu'avant.

Interrogé sur la voie à suivre pour améliorer les effets de la réforme à l'Université Hassan II Mohammedia, un autre haut administrateur indique :

Pour améliorer la gouvernance, il est urgent de prendre des mesures visant à développer des indicateurs chiffrés, proposer des voies pour un meilleur suivi de l'insertion professionnelle des lauréats et développer la comptabilité analytique en vue de substituer au contrôle a priori le contrôle a posteriori et d'élargir les marges de manœuvre de l'université dans le domaine financier.

La perception des changements : enseignants-chercheurs

Par ailleurs des enseignants-évaluateurs ont été interrogés sur leur expérience en matière d'évaluation de la qualité des filières, qui intervient au moment de l'accréditation. Ils estiment que la réforme a introduit la culture de la qualité dans les programmes de formation, mais que son impact est resté limité à cause de la faible implantation des structures d'évaluation internes des universités et du maintien des anciennes méthodes d'enseignement. Selon un enseignant :

L'évaluation interne manque de rigueur; les instances chargées de l'examen des projets de filières ne jouent pas toujours le rôle de filtre ne laissant passer que ceux qui sont de qualité. De leur côté, les initiateurs des projets et les universités ont tendance à vouloir que les projets présentés soient acceptés. Chaque partie a sa motivation, l'université cherchant à diversifier son offre de formation.

Au sujet de la formation continue, les enseignants-chercheurs estiment qu'elle rapporte des ressources à l'université, mais génère également des effets indésirables. L'un d'entre eux indique :

Tout en appréciant le caractère financier de la formation continue, les enseignants ont tendance à s'occuper davantage de ces formations payantes au détriment des formations initiales et de la recherche. C'est une tendance qui produit depuis des années des conséquences néfastes sur l'encadrement académique des universités.

Ces enseignants proposent une réorganisation de la formation continue qui doit être restructurée de façon à en faire un levier financier répondant principalement aux demandes des entreprises et ne détournant pas les enseignants de leur mission d'encadrement des formations initiales et de recherche. Ils considèrent aussi que la recherche appliquée et les prestations de service sont un autre gisement pour le financement, qui n'est pas suffisamment mobilisé. Un enseignant membre du conseil d'université affirme :

Pour mobiliser ces sources de financement, l'université doit susciter des demandes émanant du secteur socio-économique. C'est le rôle de l'équipe dirigeante, des instances de l'université et surtout des représentants des opérateurs socio-économiques de faire connaître l'offre de l'université et susciter des commandes pour la formation continue, les produits de la recherche, du conseil au profit du secteur économique et social, etc. La mission d'identification des besoins du secteur économique en produits de l'université doit être confiée à des acteurs qui disposent de compétences adéquates pour prendre en charge cette activité. Ce travail suppose un savoir-faire permettant d'initier des projets, d'entretenir des relations et construire des réseaux.

Un autre enseignant, membre du conseil d'université, souligne :

La mobilisation de ces porteurs de projets ne peut se faire sur la base du bénévolat, mais doit reposer sur des motivations conséquentes favorisant l'émulation et la différenciation dans les rôles des acteurs de l'université. Les mesures incitatives sont indispensables pour motiver et responsabiliser les chargés de ces missions et exiger de

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

la qualité dans le travail réalisé, conditions fondamentales pour édifier des relations de confiance entre l'université et l'environnement économique et social. La dynamisation de ces leviers favorisera le retour des enseignants qui s'investissent dans les écoles et les bureaux de conseil privés et la dynamique qui résultera de ces changements produira des flux financiers pour renflouer le budget de l'université et pérenniser ses ressources propres.

L'enquête par questionnaire auprès de l'équipe enseignante

La perception des enseignants par rapport aux changements introduits par la loi 01.00 fait ressortir que, dans l'ensemble, ils ne considèrent pas que la réforme de gouvernance a donné plus de liberté pour créer des programmes innovants, ni pour choisir les domaines prioritaires de recherche, mais qu'elle a facilité néanmoins la création des programmes orientés vers l'emploi. Dans l'ensemble, ils seraient plutôt d'accord pour estimer que la réforme a renforcé les programmes académiques.

Selon eux, la réforme n'a pas tellement amélioré la situation des ressources (accès, partage et contrôle). Ils confirment que le recouvrement des coûts, notamment grâce à des droits d'inscription, n'a pas encore été introduit.

Les enseignants semblent donc tout à fait conscients du fait que les ressources financières et humaines sont toujours gérées avec des limites réglementaires antérieures à la réforme. Ils confirment les opinions des responsables institutionnels qui préconisent de renforcer l'évaluation et la reddition des comptes.

Mais les enseignants indiquent aussi que la réforme a entraîné un surcroît de travail universitaire. Ceci pourrait être dû à leur plus grande implication dans les organes délibérants, dans la préparation des dossiers proposant de nouvelles formations et dans leur plus forte implication dans la formation continue.

Tableau 1.1 Perceptions des changements par les enseignants (N=62)

Aspects de changements	Pas du tout d'accord	Pas d'accord	Plutôt d'accord	D'accord	Tout à fait d'accord
1. La réforme de gouvernance a donné plus de liberté pour créer des programmes innovants	10	2		4	
2. La réforme de gouvernance a permis de créer des formations orientées vers l'emploi	2	10	20	22	8
3. La réforme de gouvernance a permis d'introduire des mesures de recouvrement des coûts – percevoir des frais pour les services offerts par l'université	22	20	6	4	
4. La réforme de gouvernance a renforcé la liberté de choisir les domaines prioritaires de recherche	12	22	12	8	6
5. La réforme de gouvernance a renforcé les programmes académiques de l'université	8	14	14	18	6
6. La réforme de gouvernance a amélioré l'accès aux ressources de l'université et leur partage	10	22	18	8	
7. La réforme de gouvernance a entraîné un surcroît de travail administratif pour les enseignants	4	2	6	24	20
8. La réforme de gouvernance a réduit les frais généraux	20	20	8		4
9. La réforme de gouvernance a entraîné un surcroît de travail universitaire	6	4	4	26	18
10. La réforme de gouvernance a entraîné plus de contrôle sur l'utilisation des ressources	18	24	6	8	
11. La réforme de gouvernance a entraîné le renforcement des mesures de reddition des comptes pour le personnel	22	8	12	4	

1.5 Conclusions générales

Cette analyse de la réforme de gouvernance consignée par la loi 01.00 a permis de souligner les succès et les difficultés qui ont émergé lors de sa mise en œuvre. Elle a aussi permis de dégager des enseignements en vue d'améliorer la gouvernance du système d'enseignement supérieur aux niveaux national et institutionnel.

Ce chapitre synthétisera les conclusions relatives à l'appréciation de l'efficacité de la réforme de gouvernance et proposera des actions susceptibles de l'améliorer à l'avenir.

L'amélioration de l'efficacité de la gestion de l'université

Les entretiens menés et les documents analysés révèlent que la réforme s'est traduite par des avancées, mais qu'elle a aussi connu des difficultés lors de la mise en œuvre. La réforme a apporté un nouveau mode de gestion reposant sur la participation des instances représentatives aux délibérations et aux prises de décisions dans les domaines pédagogique, administratif et financier, en vue d'améliorer l'efficacité et la performance de l'université.

Ce nouveau mode a permis à l'université d'entreprendre et d'agir en développant une multitude de nouvelles formations professionnalisantes et mettant en place une offre de formation continue, même si les recettes récoltées restent encore faibles (1,11 % du budget total en 2012).

L'étude a aussi montré que les limites imposées par les règles de gestion dans les domaines administratif et financier ne permettent pas encore de tirer pleinement profit de tout le potentiel de la réforme. Dans cette optique, l'amélioration de l'efficacité de gestion nécessite un assouplissement des textes réglementaires en vue de construire une vraie autonomie administrative et financière.

D'autres gains d'efficacité peuvent être obtenus en réorganisant le fonctionnement des structures mises en place par la réforme. En effet, la multiplication des instances, les délais nécessaires pour les réunir, le non-respect de l'assiduité, le peu d'implication d'une partie des représentants ... ont allongé le temps de prise de décision, dilué les responsabilités et atténué l'efficacité de la gestion de l'université.

En effet, le grand nombre de membres (50) nuit grandement à l'efficacité des délibérations de cette assemblée. Dans les faits, la structure de la représentation des acteurs de l'université n'a pas beaucoup changé. La présence des membres est toujours facultative, ce qui encourage le manque d'assiduité et diminue le sentiment de responsabilité. Le président d'université arrête toujours l'ordre du jour et dirige les débats. De ce fait, le conseil a du mal à superviser l'action du président.

Ce mode de fonctionnement entretient aussi une confusion dans les rôles de l'équipe dirigeante et du conseil d'université et diluent les responsabilités. Ce dédouanement des acteurs de l'impact des décisions

est favorisé par l'absence d'un dispositif de suivi et d'évaluation performant.

Il faut donc repenser la configuration du conseil d'université et recomposer ses missions et sa structure, en vue de faciliter la prise de décisions et d'aplanir les difficultés dressées par la grande taille du conseil d'université et l'étendue des missions attribuées. Il faudrait notamment remplacer le conseil d'université par trois entités distinctes, avec des rôles et des responsabilités complémentaires : un organe exécutif constituant l'équipe dirigeante de l'université, qui serait composée du président, des vice-présidents et des doyens, et chargée de la gestion stratégique et opérationnelle de l'université ; une instance scientifique comprenant les représentants des enseignants-chercheurs et les doyens en charge des questions pédagogiques et de recherche ; un conseil d'administration composé des représentants des acteurs de l'université et du monde socio-économique, dont la mission serait d'évaluer la stratégie de l'université et son opérationnalisation.

L'amélioration de la qualité des programmes offerts par l'université

La réforme a amélioré l'offre des filières de formation de l'Université Hassan II Mohammedia, qui couvre un grand nombre de disciplines (156 filières de formation en fonctionnement, dont 70 % sont d'orientation professionnelle). Elle a structuré les programmes en modules et introduit la souplesse dans la création, la fermeture des modules et des filières. Cette organisation permet d'améliorer constamment la qualité des formations et d'adapter les programmes à la demande sociale et économique. La conséquence en est une grande diversification de l'offre de formation, qui comprend deux types de filières : les filières de formation continue sanctionnées par un diplôme d'université et les filières qui délivrent un diplôme national.

Ces dernières sont aujourd'hui soumises à une évaluation suivie d'une accréditation. La réforme a introduit la culture de la qualité dans les programmes de formation, mais son effet est resté limité à cause de l'absence de rigueur dans le domaine du suivi et de l'évaluation des filières, souvent réduits à un examen des projets par différentes commissions. Le maintien des anciennes pratiques d'enseignement,

surtout dans des établissements à accès ouvert, est un autre facteur qui explique l'impact limité de la réforme sur la qualité des formations.

Pour gagner en rigueur et en efficacité, l'évaluation interne doit être réorganisée en fusionnant les instances existantes en une structure dédiée à l'encadrement de la qualité des programmes de formation et qui aura pour attribution de développer l'ingénierie pédagogique, de veiller sur le suivi du fonctionnement des filières et de diffuser la culture de la qualité dans l'université.

Le changement doit également porter sur le mode d'enseignement car la réforme ne peut se réduire uniquement à un ensemble de structures et d'institutions, mais doit véhiculer aussi un nouvel esprit pour exercer la fonction d'enseignement. La nouvelle approche doit être centrée sur le travail personnel de l'étudiant, un suivi régulier par l'enseignant et des conditions de travail adaptées à cette méthode d'enseignement.

Les effets de la réforme de gouvernance en matière de disponibilité de ressources et leur utilisation

La réforme a doté l'université d'opportunités pour développer des ressources par la création de différentes sources de recettes propres, mais il est apparu que ces dernières ressources sont restées modiques. En revanche, notre étude a permis de constater que la formation continue pousse aussi les enseignants à moins s'occuper de leurs obligations professionnelles au sein de leur établissement. Il en découle un appauvrissement de l'encadrement académique à l'université. Pour contrer ces effets préjudiciables, l'université a intérêt à procéder à une réorganisation de la formation continue pour en faire un levier financier sans impact sur l'encadrement des formations initiales et de la recherche. L'université doit également développer la recherche appliquée et les prestations de service pour mobiliser des ressources propres.

La mobilisation de ces sources de financement dépend des commandes émanant du secteur socio-économique pour la formation continue, les produits de la recherche, du conseil etc. Mais, pour susciter des demandes, l'université doit faire connaître son offre dans ces domaines, identifier les besoins des secteurs, tisser des relations et construire des réseaux pour créer un marché pour ses produits.

L'examen des budgets de fonctionnement montre que les dotations par rubrique n'ont pas énormément changé. La répartition des crédits traduit l'importance prise depuis la réforme par les besoins d'encadrement pédagogique et l'externalisation des services d'entretien et de gardiennage. Ces postes absorbent une grande partie du budget, ce qui limite les dépenses consacrées aux moyens pédagogiques et de promotion de la recherche.

L'utilisation des ressources est aussi limitée par la pratique du contrôle qui interdit *a priori* la souplesse dans l'utilisation des fonds. L'apparition d'un décalage entre les crédits prévus et les dépenses réalisées ne peut donner lieu automatiquement à une modification des dotations ou à une compensation entre les rubriques car celles-ci nécessitent une modification du budget et la demande d'un nouveau visa, selon une longue procédure pénalisant le fonctionnement de l'institution.

Cette procédure d'utilisation des ressources est lourde et perturbe le fonctionnement de l'établissement. Elle ne répond pas à l'esprit de la réforme, qui prévoit de la souplesse dans ce domaine. Pour cela, il est devenu urgent d'instituer une nouvelle démarche pour consommer les crédits et répondre rapidement aux besoins de fonctionnement des établissements.

Les mêmes observations valent pour le budget d'investissement, qui reste toujours modeste et essentiellement consacré à la construction des locaux administratifs, des salles de cours et des amphithéâtres. L'importance de cette affectation s'explique par le poids du déficit creusé dans le domaine de l'infrastructure d'accueil et la pression de la demande d'accès à l'université.

Le budget de l'université est toujours dominé par les crédits de fonctionnement (60 % contre 40 % pour l'investissement en 2012) et les règles d'utilisation de ses ressources ne constituent pas un levier pour réaliser les objectifs de la réforme, n'incitent pas à la performance et défavorisent la réactivité des établissements face à la demande sociale et économique. Il est donc urgent et important de décentraliser les principaux actes de gestion des ressources financières vers les universités.

Le contrôle de l'État doit donc être assoupli pour tenir compte de la spécificité de l'université et de ses nouvelles missions qui exigent de l'adaptation et de la réactivité face aux demandes de formation et de recherche dans le secteur socio-économique. C'est pourquoi il est nécessaire d'élaborer de nouveaux textes pour la gestion financière de l'université en la distinguant des autres entreprises publiques. La gestion actuelle ne peut constituer un levier pour stimuler les activités de l'université et n'incite pas à la performance. Elle tend plutôt à figer les situations acquises et à défavoriser la réactivité des établissements face à la demande sociale et économique.

Les leçons à tirer du processus de mise en œuvre

Les études antérieures à la réforme ont fait un diagnostic pertinent des problèmes inhérents au système d'enseignement supérieur durant les années 1990 et proposé une nouvelle organisation de son architecture pour plus d'efficacité et de performance. En revanche, l'implantation de la réforme n'a pas été précédée par l'examen et la préparation des capacités d'opérationnalisation de chaque université. Le démarrage de la réforme s'est généralisé dans un contexte caractérisé par un déficit en compétences et en infrastructures.

Face à cet état d'insuffisance, des subventions et des postes budgétaires ont été promis pour résorber les déficits d'encadrement et d'infrastructures, mais ces promesses n'ont pas été tenues et la réforme a été implémentée avec de faibles moyens humains et financiers. Cette situation laisse penser que l'opérationnalisation de la réforme a manqué de sérieux quant à sa planification et à sa préparation.

Parmi les raisons qui rendent difficile l'implantation de la réforme institutionnelle figure aussi l'appropriation par les acteurs de ses différentes dimensions. L'appropriation est essentielle pour faire aboutir la réforme car celle-ci appelle, outre l'implantation de nouvelles structures, des changements d'attitude et de comportement en adéquation avec une gouvernance, dont les résultats sont assumés collectivement. Elle s'obtient par la communication et la persuasion en faisant comprendre les fondements, les orientations et les dispositifs de ce qui va être entrepris. Ces aspects, auxquels il faut consacrer le temps

suffisant, doivent être bien compris et partagés pour susciter l'adhésion de toutes les composantes de l'université.

Une réforme aussi importante que celle initiée par la loi 01.00 nécessite un soutien politique continu. Ce soutien doit évoluer vers l'établissement d'une nouvelle relation entre l'État et l'université, formalisée dans le cadre d'une contractualisation définissant la répartition des rôles de chaque partie et précisant leurs engagements respectifs pour une durée de quatre ans. Des contrats ont déjà été signés entre l'État et les universités pour la mise en œuvre du programme d'urgence couvrant la période 2009-2012. Cette expérience peut être mise à profit pour ériger la contractualisation en mode de pilotage et l'outil de gouvernance de l'enseignement supérieur.

L'accompagnement politique par les moyens est nécessaire mais pas suffisant. Le choix de la bonne équipe dirigeante est un élément déterminant de la mise en œuvre de la réforme car l'efficacité, l'efficience et la performance en dépendent. Le rôle de cette équipe est primordial pour le bon usage des prérogatives et responsabilités décentralisées vers l'université. Il commande un leadership effectif qui crée un climat permettant d'instaurer une culture et une dynamique institutionnelles qui soient mobilisatrices des acteurs et stimulantes des changements à mettre en œuvre.

Une autre raison qui empêche la réforme de produire tous ses effets est la segmentation de son implantation. Certes la reconfiguration des programmes académiques est un changement important, mais elle ne peut traduire seule la réforme institutionnelle et justifier le retard du transfert des pouvoirs et responsabilités dans les domaines administratif et financier. La réorganisation des cursus de formation ne peut donner tout ce que promet la réforme si elle ne s'appuie pas sur la disponibilité en temps voulu de ressources humaines, matérielles et infrastructurelles suffisantes en qualité et en quantité. Ce lien met en évidence l'interaction entre la gestion académique, administrative et financière et la nécessité de sa maîtrise par l'université. C'est pourquoi la procédure de mise en œuvre doit considérer la réforme comme un tout, un bloc de changements à conduire simultanément, et non la réduire à ses parties en mettant d'abord en œuvre le volet pédagogique et en différant les composantes administrative et financière.

Enfin, certains dysfonctionnements de la réforme institutionnelle peuvent être expliqués par l'insuffisance du dispositif de suivi et d'évaluation. La mise en œuvre ne peut réussir que si elle est soumise à une évaluation rigoureuse permettant de mesurer les résultats et d'analyser les effets réels, dans le but de dégager les voies à suivre pour consolider les avancées et aplanir les difficultés. Le rôle du suivi et de l'évaluation ne peut être minoré car l'évaluation est un instrument d'amélioration nécessaire à la conduite des changements. L'université doit veiller au bon fonctionnement de ce dispositif, l'améliorer et l'enrichir pour diligenter des évaluations répétées sur le fonctionnement de la réforme et s'assurer que les changements attendus sont effectifs, cohérents et s'inscrivent dans le processus d'amélioration de la performance de l'université.

Le rôle du suivi et de l'évaluation passe par un système d'information organisé, qui permette de mieux collecter, traiter et diffuser à temps les données sur les aspects fondamentaux du fonctionnement de l'université et de ses établissements. L'Université Hassan II Mohammedia dispose, depuis 2007, d'un logiciel destiné à la gestion des inscriptions et des dossiers des étudiants appelé Apogée (application pour l'organisation et la gestion des enseignements et des étudiants). Ce logiciel est conçu pour la gestion des inscriptions administratives et pédagogiques des étudiants. Ces données sont importantes mais restent insuffisantes pour élaborer des tableaux de bord et des indicateurs permettant d'apprécier à différents moments l'efficacité des moyens utilisés, l'efficacité des formations et des recherches engagées et la performance de l'université.

L'effort doit être poursuivi et intensifié afin de résoudre les problèmes de gestion comptable et financière, de système d'information de la recherche scientifique et d'environnement numérique du travail. Ces bases de données forment les métiers institutionnels du système d'information. En les interconnectant et en organisant les flux d'information, ce système d'information constituera un outil moderne de pilotage et de prise de décisions au service d'une gouvernance performante de l'université.

***Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Formation
des cadres et de la Recherche scientifique (Maroc)***

- Dahir n°1-00-199 du 19 Mai 2000 portant promulgation de la loi 01.00 portant organisation de l'enseignement supérieur.
- Étude sur la réforme des premiers cycles universitaires au Maroc (1998). Proposition technique établie par le groupement BCEOM. IUT-Consultants. Septembre 1998.
- Ministère de l'Économie et des Finances – Bonne gouvernance des entreprises publiques : cas des établissements de l'Enseignement supérieur 2012.
- Programme d'urgence 2009-2015 – Maroc.
- Royaume du Maroc : Charte nationale de l'éducation et de formation.

Université Hassan II Mohammedia (Maroc)

- Contrat de développement de l'Université Hassan II Mohammedia 2009-2012.
- Projets de développement de l'université.
- Procès-verbaux des réunions du conseil d'université de 2004-2012.
- Règlement intérieur de l'université et du conseil d'université.
- Université Hassan II Mohammedia : Rapport annuel 2011.

Sitographie

- www.lesconomiste.com et www.wladbladi.net Rapport annuel 2008 du conseil supérieur de l'enseignement.
- www.enssup.gov.ma La Charte de l'éducation et de la formation.
- www.dfc.gov.ma Loi 01.00 portant organisation de l'enseignement supérieur.
- www.enssup.gov.ma/cnpp Cahier des normes pédagogiques.
- www.workbank.org Assurance qualité dans la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc.
- www.enssup.gov.ma Document de base des UFR (réforme du 3^e cycle), Master, Licence appliquée.
- www.jamiati.ma Rapport programme d'urgence 2009-2012.

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

- www.enssup/statistiques Statistiques du ministère de l'Enseignement supérieur.
- www.univuh2mc.ac.ma Rapport annuel : Université Hassan II Mohammedia.
- www.univuh2mc.ac.ma Rapport annuel financier.
- www.univuh2mc.ac.ma Rapport annuel de l'université.
- www.aeres-evaluation.fr Évaluation des enseignants.

Annexe 1.1 Personnes interrogées lors de l'enquête

Les interviewés	Effectifs échantillonnés
A. Responsables centraux	
Ministres	3
Secrétaires généraux	2
Directeurs centraux	2
Secrétaires généraux du syndicat	2
Conseil supérieur de l'enseignement	3
Sous total A	12
B. Responsables au niveau de l'université	
Recteurs	3
Président	1
Vice-présidents	2
Secrétaire général	1
Chefs d'établissement	3
Sous total B	10
C. Acteurs de l'université (questionnaire)	
Personnel enseignant	60
Sous total C	60
Total (A+B+C)	82

II. LA RÉFORME DE GOUVERNANCE AU CAMEROUN : ENTRE RÉGULATION FORTE ET PRIVATISATION

Charles Awono Onana, Marcel Fouda

2.1 Introduction

Dès ses origines en 1961, l'université camerounaise a eu pour mission d'apporter une réponse adaptée aux besoins des cadres pour les services de l'État. Au fil des années, les besoins de l'État et de la société se sont diversifiés et complexifiés. L'impératif d'aménagement du territoire et de développement du secteur industriel a induit des besoins nouveaux en ingénieurs, agronomes et techniciens supérieurs de différents profils. La prise en charge de la santé des populations a entraîné une montée en flèche du besoin en médecins et autre personnel médical et paramédical. Le système d'enseignement supérieur s'est donc considérablement accru et diversifié.

Les 20 dernières années ont vu une évolution remarquable de l'université camerounaise, sur le plan quantitatif, mais également sur les plans académique et organisationnel, sans oublier la gouvernance institutionnelle qui a été l'objet d'une attention toute particulière tout au long de son parcours sinueux. En 2013, le Cameroun compte dix universités, dont huit publiques, et plus d'une centaine d'institutions d'enseignement supérieur privé. À peine quelques dizaines en 1961, ils sont aujourd'hui près de 240 000 étudiants à être régulièrement inscrits et on compte plus de 4 000 enseignants permanents.

La présente étude revient sur les 20 dernières années de l'université camerounaise et analyse les effets de la grande réforme universitaire qui est intervenue en 1993, à la suite d'une crise sociopolitique, ainsi que les réformes de gouvernance qui ont été introduites plus tard. Cette analyse cherche à faire ressortir les jalons qui ont émaillé l'évolution du système de gouvernance, la perception que chacun des principaux acteurs a de ce système et à suggérer des recommandations sur des points pouvant fonder la prochaine réforme.

L'objectif de cette étude est à la fois de décrire la nature des réformes de gouvernance qui ont été menées au Cameroun et d'étudier les effets de cette réforme sur une université sélectionnée. Pour mener cette étude, le choix s'est porté sur l'Université de Yaoundé I (UYI) car c'est la plus ancienne des universités camerounaises et son histoire permet le recul indispensable pour étudier les effets de la réforme universitaire camerounaise depuis ces 20 dernières années.

Pour recueillir les avis concernant les effets de la réforme, une enquête a été menée auprès d'un échantillon d'acteurs impliqués à divers niveaux (institutionnel et national) dans le système universitaire camerounais. Le choix a porté sur des personnes ayant une bonne connaissance du fonctionnement du système avant et après les réformes, mais sans implication particulière sur les aspects de gouvernance institutionnelle. Ont été interrogées dans le cadre de cette enquête les personnalités de haut rang relevant soit du ministère de l'Enseignement supérieur, en particulier ceux en charge de l'inspection académique et du contrôle institutionnel, soit de l'équipe dirigeante de l'UYI (*annexe 2.1*).

2.2 Les raisons sous-jacentes à la réforme

Dès l'année 1987, l'économie camerounaise entame une longue période de récession. Le pays est soumis à une sévère politique d'ajustement structurel imposée par le Fonds monétaire international (FMI) et connaît son lot de restrictions budgétaires, de privatisations accélérées des entreprises publiques et de chômage accru.

Jusque-là considérée comme l'ascenseur social pour les jeunes venant de toutes les couches de la population, l'université camerounaise ne peut plus jouer ce rôle. Elle doit en effet faire face à nombre de défis majeurs liés à la diminution drastique des moyens mis à sa disposition, à une expansion trop rapide de la population estudiantine et à la faiblesse de son rendement extérieur.

Dans ce contexte a lieu également une massification des effectifs et un chômage croissant des diplômés de l'université. En effet, les effectifs estudiantins sont passés de 19 598 en 1986 à 44 551 en 1992/1993 à l'UYI, dépassant ainsi largement la capacité d'accueil maximale de cette université conçue pour 7 000 étudiants. On atteint des taux d'encadrement de 1 à 132 pour la Faculté de droit et d'économie et de 1

à 58 pour la Faculté des sciences, justifiant alors la perception générale de la détérioration de la qualité de l'enseignement supérieur au sein de l'opinion publique.

Il faut aussi noter qu'à partir de 1990, commencent des manifestations d'étudiants qui réclament plus de liberté et le maintien de leurs avantages sociaux (bourses et œuvres). Cette agitation chaotique aux facettes multiples va entraîner la fermeture de l'UYI en 1991 et précipiter la grande réforme de l'enseignement supérieur rendue publique en janvier 1993.

2.3 Les objectifs de la réforme

La réponse à la crise économique et sociale du début des années 1990 est une réforme holistique du système supérieur. Le tissu institutionnel s'enrichit par la création de nouvelles universités et d'autres établissements supérieurs professionnels. À travers la réforme, on souhaite ramener l'université à ses missions essentielles et la doter de nouvelles structures et mécanismes de gouvernance.

Globalement, la réforme poursuit les objectifs suivants :

- le désengorgement de l'UYI pour assurer un meilleur encadrement des étudiants. À cet effet, six universités sont créées à travers le pays ;
- la décentralisation et la régionalisation pour une meilleure prise en compte des spécificités territoriales dans l'offre de formation ;
- la lutte contre le chômage des diplômés par une volonté de professionnalisation accrue des enseignements.

En matière de gouvernance, la réforme fixe un ensemble d'objectifs plus détaillés d'amélioration qualitative et quantitative, qui se résument dans les principes directeurs suivants :

- la participation des différents partenaires à la gestion et au financement de l'institution ;
- l'autonomie la plus large possible sur le plan académique et celui de la gestion ;
- la professionnalisation et l'augmentation de l'offre éducative ;
- l'ouverture à l'environnement local, régional, national et international ;

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

- la déconcentration ;
- l'utilisation rationnelle et optimale des infrastructures existantes et des moyens disponibles ;
- la dynamisation de la coopération interuniversitaire et internationale.

En matière d'organes nationaux de gouvernance, la réforme de 1993 met en place de nouvelles structures pour renforcer le cadre transversal de coordination. Elle introduit aussi un nouveau statut juridique des universités publiques, qui deviennent « [des] établissements publics à caractère scientifique et culturel, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, administrative et académique ».

En vue d'améliorer l'efficacité de la gestion, on tend à unifier les règles et procédures en matière de gestion financière et de ressources humaines. On instaure notamment un nouveau régime financier applicable aux universités, qui consacre le principe de la séparation entre ordonnateur et comptable. En matière de gestion du personnel, la réforme institue un cadre national de catégorisation hiérarchique des enseignants relevant du corps de l'enseignement supérieur, met en place une nouvelle grille salariale, dans le but de revaloriser les salaires et crée un nouveau cadre pour le recrutement et la gestion des carrières du personnel enseignant.

On cherche aussi à doter les universités de nouvelles ressources. L'instauration du paiement des droits universitaires par les étudiants dans les universités publiques, la conduite des activités génératrices de revenus, telles que les services à la communauté et la création d'entreprises industrielles et commerciales, sont des dispositions emblématiques du nouvel état d'esprit qui encourage les universités à générer davantage de ressources propres pour leur fonctionnement.

2.4 Les changements intervenus suite à la réforme de gouvernance

Notre étude analyse les changements qui ont été opérés à la suite de la grande réforme universitaire de 1993, à la fois dans les organismes nationaux de coordination et au niveau de l'UYI. Elle se réfère également aux réformes successives qui ont été introduites pour affiner la réforme de gouvernance de 1993, notamment celle intervenue en 2005.

Les changements au niveau de la structure nationale de gouvernance

La création de plusieurs universités publiques et le développement de l'enseignement supérieur privé ont suscité un besoin accru de coordination entre les universités. Au niveau de la structure générale des textes juridiques, la réforme de janvier 1993 a donc créé deux niveaux complémentaires de prise de décision quant à la gouvernance des universités, afin de tenir compte, d'une part, de la nécessité de maintenir une cohérence globale de l'ensemble des universités publiques et, d'autre part, de l'impératif de permettre à chaque université de valoriser sa spécificité.

Comme conséquence, la structure de gouvernance de l'UYI est devenue bicamérale avec, au niveau national, des instances de coordination transversales auxquelles elle est tenue de participer et dont le rôle est de trouver des solutions harmonisées aux problèmes que rencontrent toutes les institutions universitaires publiques du pays et, au niveau institutionnel, un ensemble d'instruments réglementaires adaptés à la spécificité de cette université.

Les cadres transversaux de coordination apparaissent ainsi comme des innovations majeures du dispositif de coordination interuniversitaire qui permettent d'abriter soit des cadres de concertation entre le gouvernement et les universités, soit des concertations entre chefs d'institutions universitaires. Ces dispositions apparaissent clairement dans le décret n° 93/027 du 19 janvier 1993 portant dispositions communes aux universités et qui fixe les aspects transversaux à caractère juridique, administratif et académique de la structure universitaire au Cameroun.

Au niveau national, la première de ces innovations a trait à la Commission de coordination universitaire créée par le décret n° 77/108 du 28 avril 1977 et réorganisée par le décret n° 88/1487 du 7 octobre 1988. Ses missions n'ont pas fondamentalement changé, mais sa composition a été modifiée avec la désignation de nouveaux membres et la disparition du poste de vice-président, jadis réservé au ministre en charge de la recherche scientifique.

Comme autre changement frappant de la réforme, on pourrait noter, au sein de la Commission de coordination universitaire, la création d'une section permanente comprenant exclusivement des chefs d'institutions universitaires ne se réunissant qu'en cas de besoin, sur convocation de son président, le ministre en charge de l'enseignement supérieur.

Toujours dans le registre des dispositions transversales, le décret n° 77/108 du 28 avril 1977 établit la Conférence des chefs des institutions universitaires, dans une perspective d'harmonisation des solutions. Jadis présidée de droit par le chancelier de l'UYI, la réforme a imposé que sa présidence soit attribuée à tour de rôle à chacune des universités pour une durée de deux ans renouvelables. Cette conférence s'est révélée d'une utilité et d'une pertinence remarquables car elle a su accompagner les projets nationaux nécessitant un accord entre les institutions universitaires.

Par ailleurs, la réforme a institué une Conférence des chefs d'établissements universitaires, présidée par le ministre de l'Enseignement supérieur, et censée se réunir tous les trois ans pour débattre des problèmes transversaux liés au développement des établissements sur les plans structurel, académique et technique.

Force est de constater que cette conférence ne s'est tenue qu'une fois, en 1998, sous la présidence du ministre de l'Enseignement supérieur. Elle a été perçue par certains hauts responsables comme une foire d'empoigne où se règlent les comptes entre recteurs et chefs d'établissement. Cette instance n'a, par conséquent, pas laissé d'empreinte forte sur la marche du système.

Les changements au niveau de la structure institutionnelle de gouvernance

Le décret n° 93/036 du 29 janvier 1993 portant organisation administrative et académique de l'Université de Yaoundé I (UYI) apporte un changement notoire dans le statut de l'université, qui est désormais défini comme « un établissement public à caractère scientifique et culturel doté de la personnalité morale et de l'autonomie académique et financière, et placé sous la tutelle du ministre en charge de l'Enseignement supérieur ».

De cette disposition émerge la structure managériale suivante, en forte évolution par rapport à celle du passé :

- un conseil d'administration ;
- un conseil d'université ;
- un recteur assisté d'un ou de plusieurs vice-recteurs ;
- un conseiller technique ;
- des conseils et commissions spécialisés ;
- une administration centrale ;
- une agence comptable et une commission financière.

Le conseil d'administration

Le conseil d'administration, organe suprême de l'UYI, connaît un changement majeur au niveau de sa composition par rapport à la situation antérieure. Outre le recteur de l'université qui en assure la présidence, on y retrouve représentés en bonne place les services de la présidence de la République et ceux du Premier ministre, les ministères en charge de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Finances, des Investissements publics et ceux de la Fonction publique. Par ailleurs, les vice-recteurs, les chefs d'établissement, la Direction des infrastructures, la Direction des affaires académiques, le contrôle financier, l'agence comptable et les représentants des enseignants et des étudiants viennent compléter le tableau.

La situation très étrange du recteur-président du conseil d'administration a créé une promiscuité suspecte entre l'organe délibérant et l'organe exécutif. Cette situation a été à l'origine de malencontreuses confusions et de multiples conflits qui, fort heureusement, ont servi de socle aux réformes pour une meilleure gouvernance, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs entre la fonction d'ordonnateur et celle de contrôleur. Le décret n° 219 de 2005 a modifié radicalement cette situation en instaurant un changement majeur : le président du conseil d'administration de l'université est désormais une personnalité autre que le recteur et est nommée par décret.

S'agissant de l'UYI, l'analyse se fait aisément à l'aune des dispositions mises en place par le recteur pour permettre à l'université de remplir au mieux ses missions statutaires que sont l'enseignement, la recherche et l'appui au développement à travers l'opérationnalisation de

certaines structures définies dans les textes de la réforme et la mise en œuvre des résolutions du conseil d'administration.

La réforme a prescrit le fonctionnement du nombre de commissions et en a précisé les missions et la composition. Fort de cela, le recteur de l'université a mené une intense activité à travers diverses correspondances et autres processus de concertation et de décision pour dresser la liste nominale des membres devant effectivement siéger à ces différentes instances. L'une des missions du recteur est de veiller au fonctionnement harmonieux et régulier de ces instances.

Le recteur étant, par ailleurs, chargé de veiller à l'exécution des résolutions du conseil d'administration, il est amené à adopter des mesures de responsabilisation visant à mettre en œuvre ces différentes résolutions.

Pour ce qui est du conseil d'administration, outre la saisine des structures pour la désignation effective de leurs représentants, le recteur organise régulièrement un processus électif pour la désignation des représentants du corps enseignant, des personnels administratifs et des étudiants, conformément aux dispositions de l'article 37 du décret n° 93/036 du 29 janvier 1993. Des comités annuels de supervision de ces élections sont créés par décision du recteur et en fonction des établissements.

Le conseil d'université

La réforme introduit un nouvel organe : le conseil d'université, instance compétente dans le domaine académique et scientifique au sein de l'université, est défini à l'article 44 du décret n° 93/036 du 29 janvier 1993. Le conseil d'université est l'instance du conseil d'administration en charge des questions académiques. Le conseil d'administration prend acte des décisions du conseil d'université.

Un processus similaire de désignation des membres a été mis en place par le recteur, avec l'organisation d'un processus électif pour chaque établissement, afin de désigner les enseignants de rang magistral devant participer à cette instance.

Le recteur et les vice-recteurs

Au niveau institutionnel, le plus grand changement provoqué par la réforme universitaire de 1993 concerne la complexification de l'organigramme de l'UYI, dont l'arborescence s'est considérablement ramifiée.

Le chancelier, personnage central de l'UYI, était en réalité un délégué du Gouvernement auprès de l'université, chargé essentiellement du maintien de l'ordre. À ce titre, il veillait à l'exécution du plan de développement économique, social et culturel pour l'ensemble des activités de l'université, conformément aux résolutions du Conseil de l'enseignement supérieur dont il était membre de fait.

Avec la réforme de 1993, le poste de chancelier a disparu pour laisser place à celui de recteur d'université, dont le profil est clairement défini : il doit être professeur de rang magistral. Ce dernier sera assisté de trois vice-recteurs, chargés respectivement des enseignements et des technologies de l'information et de la communication ; de la recherche, de la coopération et des relations avec les milieux socioprofessionnels ; de l'inspection et du contrôle interne. Le texte précise que tous doivent être des professeurs de rang magistral. La réforme a également créé un poste de conseiller technique, chargé des missions et études qui lui sont confiées par le recteur.

La fonction de recteur a donc évolué considérablement et dans le bon sens. Le côté académique de cette tâche conduit à davantage se concentrer sur des problèmes d'ordre académique : enseignement, recherche, coopération. Les affectations budgétaires allouées aux différentes rubriques montrent qu'avec l'avènement de la réforme, la part du budget traditionnellement allouée aux œuvres universitaires (plus de 60 %) a diminué au bénéfice de celle allouée aux activités strictement académiques, qui se chiffre aujourd'hui à plus de 70 %.

La charge de vice-recteur a également considérablement évolué. Pendant les premières années de la réforme, le recteur était assisté d'un seul vice-recteur sans attribution statutaire en dehors de celle consistant à remplacer le recteur en cas d'absence de ce dernier. Mais, la complexité et la diversité des dossiers à étudier pour faire face à toutes les missions statutaires de l'université ont imposé que le recteur soit assisté de

trois professeurs spécialisés dans les domaines de la recherche et de la coopération, des enseignements et de l'inspection. Par la suite, et toujours par souci d'efficacité, ces trois postes ont respectivement évolué de la façon suivante : enseignements et technologie de l'information et de la communication ; recherche, coopération et relations avec les milieux socioprofessionnels ; inspection et évaluation interne. Il est considéré que cette évolution a été bénéfique à la gouvernance académique de l'université.

Le conseiller technique du recteur

Le conseiller technique est nommé par décret. Il assiste le recteur dans les tâches que ce dernier lui confie et ne dispose donc *a priori* d'aucune compétence statutaire. Dès lors, il est totalement tributaire de la confiance que le recteur peut avoir en lui et de sa volonté de lui déléguer certaines missions. Ce poste est resté une particularité du système camerounais de gouvernance.

L'administration centrale

Le secrétaire général et d'autres services centraux composent l'administration centrale. Le poste de secrétaire général de l'université, cheville ouvrière de l'administration, est également touché par la réforme : il doit désormais être occupé soit par un enseignant de rang magistral, soit par un fonctionnaire de haut rang.

Comme pivot central de la machine académique, un nouveau responsable ayant la haute main sur la préparation technique des dossiers à caractère académique apparaît. Il s'agit du directeur des affaires académiques et de la coopération. Il est chargé de la gestion technique des dossiers auprès du recteur. Cette direction est éclatée en trois divisions : celle des enseignements et des personnels enseignants, celle de la coopération et celle de la recherche et du développement.

Toujours au titre des innovations majeures de la réforme universitaire de 1993, une Direction des infrastructures est créée, dont la mission est d'étudier de façon prévisionnelle les questions relatives aux infrastructures et de veiller à l'exécution de tous les travaux d'infrastructures et de maintenance. La Direction des infrastructures

comprend la division des infrastructures, des équipements et de la maintenance et celle de la planification et du développement.

L'agence comptable

Le renforcement de la présence du ministère des Finances dans la gouvernance financière de l'université est une évolution notable. L'agent comptable chargé du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses, et la commission financière responsable de la vérification de la conformité des dépenses par rapport aux normes définies par l'État viennent consolider la séparation entre l'ordonnateur et le comptable.

Des changements majeurs interviennent également au niveau de la structure centrale de gouvernance des facultés, dont la structure administrative comporte désormais :

- une assemblée de faculté ;
- un conseil de faculté ;
- un doyen ;
- des services administratifs et financiers et, notamment, une division des affaires administratives et financières.

Pour un doyen, le fait d'être à présent assisté d'un ou plusieurs vice-doyens constitue la grande nouveauté dans la structure de gouvernance de la faculté. Il est apparu en pratique indispensable de leur allouer des missions bien définies. Le premier est chargé de la scolarité, le deuxième s'occupe des affaires académiques et le troisième de la recherche et de la coopération. Cette répartition des tâches s'est avérée efficace à l'UYI, particulièrement dans les grandes facultés où les effectifs étudiants sont en expansion constante.

Les changements au niveau financier

Structure de gestion

La dorsale technico-financière de l'université n'a pas échappé aux changements structurels impulsés par la réforme. Plusieurs postes de haut niveau ont été créés pour une prise en main efficiente des finances de l'université. À ce niveau, on peut considérer les nouveaux postes suivants indispensables :

- La Direction des affaires administratives et financières, dont le rôle est de centraliser et de traiter tous les dossiers à caractère administratif et financier. Elle est composée de deux divisions : celle du budget et des affaires financières et celle des affaires administratives et des personnels administratifs.
- L'agence comptable et la commission financière. Cette dernière sera dissoute pour laisser place au contrôle financier, conformément aux dispositions de la loi sur les établissements publics administratifs dont relèvent les universités du même genre.

Le rôle de la Direction des affaires administratives et financières est de préparer le compte administratif de l'ordonnateur, alors que l'agent comptable élabore le compte de gestion. Les deux comptes sont préparés par des instances séparées mais, au final, doivent converger vers le même résultat pour être adoptés par le conseil d'administration. Cette garantie supplémentaire est un autre changement majeur de la gouvernance financière impulsée par la réforme.

Droits d'inscription et bourses

La réforme a introduit la participation des bénéficiaires au financement de l'université comme nouvelle forme de gouvernance sociale. Rongé par une crise économique profonde et placé sous ajustement structurel, l'État camerounais ne pouvait plus continuer à financer tout seul l'université. Il a été envisagé une approche participative de tous les partenaires sociaux, en l'occurrence les parents et les promoteurs privés. De plus, la bourse et les autres allocations jadis accordées par l'État aux étudiants ont été supprimées.

Cette décision a suscité de vives et violentes réactions de protestation. Mais, le temps aidant, une écrasante majorité de Camerounais s'accorde aujourd'hui à penser que la contribution des bénéficiaires est essentielle pour assurer la survie de l'enseignement supérieur au plan financier. Il est à noter que les droits universitaires représentent depuis plusieurs années au moins 30 % du budget de l'Université de Yaoundé I (UYI).

Création d'entreprises

S'agissant de la création d'entreprises, la réforme a incité les universités à agrandir leur marge d'autofinancement en menant diverses activités

génératrices de revenus. En particulier, il leur faut apprendre à créer des entreprises, à fructifier les résultats de leurs travaux de recherche et à développer des partenariats mutuellement bénéfiques avec les entreprises. L'UYI et, plus spécifiquement, son École polytechnique, s'est placée en tête du peloton dans ce domaine.

Deux entreprises ont été créées : SYLOG (pour Synergie logicielle), en partenariat avec l'entreprise privée Afric@Ingénierie et POLYTECH-VALOR, qui a été créée en partenariat avec l'association des anciens diplômés de l'École nationale supérieure polytechnique (ENSP).

La vocation de SYLOG est de travailler essentiellement dans le domaine du logiciel et des réseaux informatiques. Après les errements de départ, cette entreprise gagne maintenant de l'argent en étant adjudicataire de marchés aussi importants que la réalisation du système d'information portuaire du port autonome de Douala.

L'entreprise POLYTECH-VALOR travaille davantage dans le domaine de la gestion des projets et du génie logiciel. Cette entreprise gagne aujourd'hui de l'argent en travaillant sur des projets en rapport avec la modernisation de la douane camerounaise.

Au final, il est regrettable que toutes les dispositions incitatives n'aient pas été prévues dans la réforme pour soutenir les initiatives génératrices de revenus dans les universités. Cependant, l'exemple de l'ENSP suffit à montrer tout le potentiel qui reste à exploiter pour rendre crédible cette orientation de la réforme : le chiffre d'affaires annuel cumulé des deux entreprises qu'elle a créées dépasse le budget annuel de cette école.

La décentralisation de la gestion financière

Les textes organiques de 1993 ont suscité de grands remous à l'UYI. En conférant des pouvoirs aussi importants au recteur, la réforme a créé le problème crucial de la répartition équitable des ressources et des pouvoirs entre les différentes composantes de l'université.

Les questions soulevées étaient essentiellement liées à la répartition des ressources entre, d'une part, le rectorat et les différentes composantes de l'université et, d'autre part, les chefs d'établissements

et les départements. Le problème complexe de la gestion de la décentralisation n'a pas été résolu par la réforme de 1993.

Sur la question institutionnelle, cette question sera abordée par une série de circulaires et de directives qui tendront à mieux équilibrer les ressources et les responsabilités au sein de l'UYI.

Les effets de ces circulaires, arrêtés et directives seront mitigés car les recteurs feront valoir la supériorité des décrets sur toutes les autres normes juridiques en cours dans l'enseignement supérieur pour refuser de les appliquer. Il en sera ainsi jusqu'au décret n° 2005/217 du 17 octobre 2005, portant modification du régime financier des universités.

Ce texte institue un nouvel équilibre entre les différents acteurs de la scène de l'UYI. Il définit clairement la notion de charges communes qui incombent au recteur, et les charges spécifiques qui incombent aux établissements. Comme autre avantage, il clarifie la notion de recettes propres et fixe une clé de répartition des subventions et droits universitaires entre les services du recteur et les établissements.

Mais ce décret va bien plus loin. Il aborde la question essentielle de la prise de décision au sein de l'université. Ainsi, le président du conseil d'administration est désormais une personnalité externe à l'université, nommée par décret du président de la République. Les missions des vice-recteurs sont mieux explicitées et le recteur est tenu de déléguer une partie de ses pouvoirs aux chefs d'établissement et, tout naturellement, de leur déléguer sa signature sur les crédits qui leur reviennent.

Pour ce qui est de la répartition des ressources entre le rectorat et les établissements, un mécanisme piloté par l'agent comptable permet aujourd'hui de récapituler l'ensemble des recettes et subventions perçues par le rectorat et les établissements, et d'effectuer une répartition de ces ressources, conformément aux dispositions du décret du 19 novembre 2005 portant modification du décret n° 95/032 fixant le régime financier applicable aux universités.

Par ailleurs, une circulaire du recteur oblige les chefs d'établissement à décentraliser la gestion financière au sein des établissements. Au fil des années, une analyse précise des besoins a fait apparaître que les départements étaient les véritables usines de l'université et méritaient

donc des allocations budgétaires conséquentes. Le chef du département devait disposer de ces ressources pour assurer le fonctionnement optimal de son unité. En conséquence, les ressources allouées aux départements, qu'ils gèrent de façon autonome, ont été multipliées au moins par 15 ces dernières années dans certains établissements.

Et pourtant, même après ce décret, des conflits et malentendus continuent à empoisonner la vie à l'université. Certains responsables estiment que le décret n° 2005/217 du 17 octobre 2005 sur la question du partage des ressources asphyxie le rectorat ou étouffe les établissements.

2.5 Les changements au niveau des ressources humaines

La réforme de 1993 a introduit des changements majeurs dans le statut du personnel enseignant des universités. Le décret n° 93/035 du 19 janvier 1993 portant statut spécial des personnels de l'enseignement supérieur a révolutionné le décret n° 76/472 du 10 octobre 1976 portant certaines dispositions applicables aux personnels du cadre de l'enseignement supérieur.

Catégories de personnels

La réforme universitaire a clairement identifié les catégories des personnels qui officient dans les universités. Les personnels régis par le statut du corps enseignant des institutions universitaires sont répartis en quatre grades (professeurs, maîtres de conférences, chargés de cours et assistants).

Les nouvelles dispositions de la réforme instaurent une phase de délégation et une phase de stage au grade de chargé de cours et limitent à six ans la position d'assistant.

Cette dernière disposition a eu un effet de levier sur la productivité du personnel assistant. Le temps moyen de passage du grade d'assistant à celui de chargé de cours, qui était de quatre ans dans les années 1980, est passé à un peu moins de deux ans en 2010. La qualité des thèses soutenues à l'université s'est améliorée. On note aujourd'hui qu'au moment de la soutenance de la thèse, le candidat est déjà auteur ou coauteur d'au moins une publication. Cela facilite sa promotion au grade de chargé de cours.

Conditions de service

La réforme a aussi considérablement revu les conditions de service du personnel enseignant. Ainsi, les charges de service annuelles d'enseignement ont diminué pour les enseignants de rang magistral :

- 120 heures dues (au lieu de 150) pour les professeurs ;
- 150 heures dues (au lieu de 175) pour les maîtres de conférence.

Une autre innovation majeure concernait le service exigible d'un enseignant nommé à une fonction administrative, soit dans l'administration universitaire, soit dans un établissement de l'enseignement supérieur. Sur ce point, la réforme s'est clairement écartée des pratiques antérieures, qui exigeaient de cet enseignant la totalité du service dû, en lui accordant désormais un abattement de 50 % sur ce service. Malheureusement, cette disposition a eu comme effet, plus tard, de drainer les enseignants-chercheurs vers les services administratifs et d'aggraver la pénurie de personnel enseignant.

Modalités de recrutement, d'avancement et de promotion des enseignants

Avant la réforme universitaire de 1993, toute la carrière des personnels enseignants était gérée par le Conseil d'administration de l'université. Avec la réforme, cette situation va connaître un changement majeur, tenant à l'impératif d'harmoniser les modalités de gestion de la carrière des personnels enseignants-chercheurs des universités camerounaises.

Les éléments novateurs dans ce statut sont la création, au plan national, d'une Commission consultative de recrutement des assistants (CCRA), et d'un Comité consultatif des institutions universitaires (CCIU) pour la gestion de la promotion en grade des enseignants. Un régime disciplinaire propre au personnel enseignant est mis en place. La création de cet organe spécialisé dans la gestion de la carrière du personnel enseignant, qui agit avec des textes clairs et des indicateurs transparents, est un facteur très incitatif pour dynamiser la recherche au sein des universités. La recherche devient une donnée incontournable dans les universités publiques.

En pratique, ces éléments sont diversement perçus. En général, les enseignants considèrent la CCRA et le CCIU comme des innovations

majeures qui, compte tenu de leur mode collégial de fonctionnement, rassurent quant à la justesse et à la pertinence de leurs conclusions.

À l'UYI, le recteur a décidé de mettre en place une procédure transparente qui comprend les étapes suivantes :

- définition des profils de poste par les établissements ;
- publication des postes par le recteur ;
- analyse des candidatures dans les établissements ;
- convocation de la CCRA pour prise de décision finale.

Pour ce qui est des commissions scientifiques consultatives, le recteur a signé la décision n° 09-01338/UYI/VR-EPDTIC/DAAC du 21 avril 2009 portant organisation et fonctionnement des commissions scientifiques consultatives au sein des établissements de l'UYI. Chaque établissement prévoit un budget pour le fonctionnement de sa commission.

S'agissant toujours des assistants, une disposition majeure est apparue, qui oblige tout assistant à changer de grade au plus six ans après son recrutement pour intégrer un des grades de l'enseignement supérieur, sous peine d'être soit licencié, soit intégré à l'administration centrale de l'université, soit remis à la disposition de son administration d'origine lorsqu'il en a une.

Il faut dire que cette disposition, dont la finalité est d'inciter les assistants à s'impliquer fortement dans les activités de recherche, n'a presque jamais été appliquée. Dans les faits, on a observé que le rythme de changement de grade du personnel assistant s'est considérablement accéléré, ramenant à moins de deux ans le temps moyen de changement de grade pour le passage au grade de chargé de cours.

Il reste l'éternelle question de la critériologie à mettre en place pour assurer une prise en compte équitable des disparités entre spécialités et spécificités propres à chaque domaine.

À ce propos, le point faible de la réforme est qu'elle est restée trop classique par rapport à la prise en compte de certaines prestations se rapportant aux missions confiées aux universités, à l'appui au développement et aux travaux d'expertise, par exemple.

Mais, globalement, il est estimé que le CCIU a apporté plus de transparence, de fluidité et de justice dans le traitement des dossiers de recrutement et de changement de grade des enseignants. De ce point de vue, la réforme a été un succès.

Le décret n° 93/035 contient d'autres innovations importantes. C'est notamment le cas des enseignants dont la discipline se retrouve pour la première fois consignée dans un document, ou encore des franchises universitaires dont bénéficient les enseignants travaillant au sein de l'université.

Les étudiants

La réforme préconise la participation des étudiants au Conseil d'administration de l'UYI. Chaque année, elle fixe à quatre le nombre d'étudiants pouvant prendre part en qualité de membre de plein droit au Conseil d'administration : trois pour les facultés et un pour les grandes écoles. Cette représentation se fait sur la base d'un processus d'élection démocratique auquel se soumettent les candidats, sous la supervision générale du recteur de l'université.

2.6 Les changements intervenus au niveau du régime des études

Au niveau du régime des études, la gouvernance académique issue de la réforme crée non seulement de nouvelles structures ou actualise celles qui existaient déjà, mais reconfigure les enseignements et la docimologie. Ainsi, l'année académique a été répartie en deux semestres de quatorze semaines, chacun se clôturant par une session d'examen.

Les enseignements sont regroupés en unités de valeur à l'intérieur de modules, par filière. Les unités de valeur prévoient que chaque enseignement peut être dispensé sous forme de cours magistraux, de travaux dirigés ou de travaux pratiques et de stages pratiques. Le total horaire de chaque unité de valeur est standardisé à 56 heures. Le contrôle continu des connaissances et l'examen semestriel sont les deux principaux modes d'évaluation prévus par la réforme.

Une session de rattrapage est formellement introduite en septembre pour permettre aux étudiants de repasser certaines unités de valeurs qui n'ont pas été validées à la fin du deuxième semestre.

2.7 Autres changements intervenus

Le recteur a aussi signé des décisions organisant la Commission de la planification universitaire et du développement, prévue par l'article 54 du décret n° 93/036 du 29 janvier 1993. Les membres de cette instance ont ainsi été désignés et son fonctionnement normalement assuré. C'est cette instance qui a accompagné l'élaboration du plan directeur de l'Université de Yaoundé I (UYI).

Pour ce qui est de la sécurité au sein du campus, dont la charge incombe au recteur en vertu du décret n° 93/036 portant organisation administrative et académique de l'UYI, le recteur a créé un organe spécialisé, POLICE-CAMPUS, qui est en charge de la sécurité des personnes et des biens.

Une intense activité a été déployée au niveau de la coopération internationale. Le recteur a signé de multiples conventions en partenariat avec des universités étrangères pour faciliter la mobilité des enseignants et des étudiants, ainsi que l'émergence de projets partagés et de cursus en double diplomation.

La réforme ayant fait de la recherche un des points essentiels de l'activité des universités, le recteur a créé une imputation budgétaire pour la soutenir. Une commission placée sous la houlette du vice-recteur en charge de la recherche permet à l'université de financer elle-même certains projets de recherche. Un annuaire de la recherche a été élaboré et publié.

C'est également pour structurer les activités de recherche qu'une commission a été créée par le recteur dans le but d'étudier les modalités pratiques de création des écoles doctorales à l'UYI. Dans un premier temps, ce sont des unités de formation doctorale qui ont été créées par décision du recteur.

2.8 La perception des changements introduits par les différents groupes d'acteurs

Cette section présente de façon synthétique les informations recueillies auprès d'un échantillon composé d'acteurs principaux du système universitaire camerounais. Les décideurs nationaux interrogés à l'occasion de cette étude (12 au total) relèvent pour l'essentiel de

L'Inspection générale académique, de l'Inspection générale des services, de la Direction du développement de l'enseignement supérieur, de la Division de la recherche et de la coopération et de la Direction de l'assistance universitaire du ministère de l'Enseignement supérieur. Les décideurs institutionnels interrogés font partie de la classe dirigeante de l'UYI et occupent des fonctions diverses : vice-recteurs (3), recteurs, doyens et assimilés (6), chefs de département (10), enseignants (19).

S'agissant des principaux déterminants de la réforme, les décideurs nationaux interrogés estiment globalement que, compte tenu des circonstances économiques et sociopolitiques des années 1990, la réforme, plusieurs fois pensée et autant de fois repoussée, était devenue inévitable. Un inspecteur académique déclare :

Les circonstances politiques ont forcé le Gouvernement à mener en 1993, un peu dans la précipitation, une réforme de l'enseignement supérieur qui s'imposait depuis fort longtemps. Le Conseil de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique de 1974 avait déjà amorcé la décentralisation de l'enseignement supérieur en créant des centres universitaires, lesquels auraient dû évoluer tranquillement vers des universités thématiques : agriculture ; industries de transformation ; management et commerce ; langues.

Plusieurs des personnalités interrogées pensent que la réforme a impulsé une forme toute nouvelle de gouvernance au niveau national, avec la mise en place de nouveaux organes remaniés pour prendre en charge le secteur de l'enseignement supérieur dans son ensemble. À ce propos, un inspecteur des services au ministère de l'Enseignement supérieur constate :

La création par la réforme de six nouvelles universités a nécessité, au plan national, une coordination plus forte et un besoin pressant d'harmonisation entre les universités. Ceci s'est traduit par la création des structures de coordination transversales directement pilotées depuis le ministère de l'Enseignement supérieur et des structures de concertation et d'harmonisation à présidence tournante, pilotée par un des recteurs (...) Mais, en réalité, l'influence de ces instances reste assez discrète. Personne n'a véritablement la certitude que les problèmes des universités sont mieux compris : les problèmes d'infrastructures, d'équipements et de ressources humaines sont d'une acuité toujours plus pressante.

Les décideurs nationaux et institutionnels pensent en majorité que la réforme a largement influencé le processus de prise de décision dans le secteur de l'enseignement supérieur. Un vice-recteur en charge des enseignements déclare :

Du coup, la réforme a fortement encouragé le « bottom-top » management, où de larges consultations précèdent toute prise de décision. Dans cette vision des choses, les syndicats enseignants sont devenus plus présents à différentes instances de concertation, y compris avec celles directement présidées par le Ministre ; les associations des étudiants, les associations des anciens étudiants, des personnels administratifs et les représentants des milieux socioprofessionnels sont mieux écoutés et présents dans les conseils d'administration et autres instances de décision de l'université.

Les différents groupes d'acteurs interrogés sont unanimes sur le fait que la réforme n'a aucunement affecté la planification au niveau national. Tous notent qu'il s'agit là d'une tare consubstantielle de la réforme, qui a débouché sur une multiplication des institutions universitaires sans que quiconque soit capable, au niveau national, de dire le prix à payer pour porter ces institutions universitaires à tel ou tel autre niveau de performance.

Il en va tout autrement lorsque, sur cette question de la planification, on interroge les décideurs institutionnels. Un directeur ayant été responsable de la planification avance :

La réforme a eu pour mérite de créer au sein de chaque université une direction en charge de la planification et une commission de la planification. Du coup, on a commencé à parler de plan directeur, de stratégie, de feuille de route. Il est incontestable que les capacités de planification sont encore faibles, s'agissant particulièrement des ressources humaines. Mais, le chemin parcouru est tout de même une avancée remarquable.

Mais cet objectif ne sera atteint que si les conseils d'administration deviennent eux-mêmes mieux outillés en matière de planification stratégique et dans le domaine de la gestion par les résultats. Mon observation au fond est que, malgré les efforts qui ont été faits pour mettre à disposition des plans directeurs de développement dans les universités, les budgets arrêtés par les conseils d'administration ne reflètent que très peu les orientations du plan directeur et, très souvent, on en est encore à parer au plus pressé. On peut conclure de là que ce sont les plans directeurs qui sont trop ambitieux. Mais, les rendre plus conformes à la réalité est un art qu'il faut apprendre à maîtriser; dans le

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

contexte d'une vue systémique de l'action de l'État sur l'enseignement supérieur en général (Ancien directeur de la planification).

Les décideurs nationaux estiment que le contrôle et l'évaluation du secteur de l'enseignement supérieur sont les enfants pauvres de la réforme. Un inspecteur des services au ministère de l'Enseignement supérieur sur cette question affirme :

La réforme n'a pas insisté sur les questions de contrôle et d'évaluation, probablement parce que dans les conditions économiques et sociales de 1993, marquées par une sévère politique d'ajustement structurel accompagnée de fortes restrictions budgétaires, il aurait été incongru de se lancer sur des processus de contrôle et d'évaluation dans des universités dont la tâche principale était de trouver simplement des locaux pour caser des milliers d'étudiants qui débarquaient du jour au lendemain dans des environnements mal préparés à recevoir un tel afflux d'étudiants. Le ministère lui-même n'était pas du tout préparé à assumer cette mission.

S'agissant de la gestion financière, les décideurs nationaux et institutionnels sont d'avis que l'université a connu avec la réforme de profondes mutations tant au niveau national qu'à celui institutionnel. Ils estiment que les conférences budgétaires organisées au niveau national ont permis de mieux prendre en compte les projets d'investissement les mieux structurés des universités et ont ainsi facilité la prise de décision et des arbitrages en fonction de la pertinence et de l'urgence de ces projets. Mais, un haut responsable impliqué dans la planification budgétaire au ministère de l'enseignement supérieur déclare :

Dans le contexte actuel, où les ressources sont peu nombreuses et les besoins omniprésents, il est regrettable de constater que d'une année à l'autre, nous devons faire face à une énumération désordonnée de besoins, sans être capables de dire à quel moment on pourra s'arrêter. Il nous faut absolument fixer des normes et veiller à ce que nos politiques d'investissement obéissent à ces normes. Je vois là la seule porte de salut !

De leur côté, les décideurs institutionnels estiment que la chaîne de gestion financière des universités a été, sur le plan structurel, mieux organisée et devrait donc de ce fait être plus efficace, ce qui n'est pas souvent le cas en pratique. Voici ce qu'un chef d'établissement affirme à ce propos :

La chaîne de gestion financière issue de la réforme est finalement trop longue et trop bureaucratique et franchement ouverte à la corruption. Il faut attendre plusieurs mois pour voir aboutir le moindre paiement et souvent, mon établissement est victime de coupures de courant électrique, de téléphone et d'alimentation en eau, du fait des retards de paiement. Tout ceci me pousse à penser que la chaîne de gestion financière des universités a été mise en place davantage pour assurer un contrôle étroit des ressources financières que pour accompagner une gestion efficace de l'activité académique.

Les décideurs nationaux interrogés partagent tous le point de vue que la réforme est à l'origine de vastes et fréquents mouvements du personnel enseignant au sein du système pour assurer soit des enseignements, soit des responsabilités administratives. Par ailleurs, du fait du manque général de personnel dans la fonction publique, les enseignants d'université ont commencé à s'exfiltrer du système pour servir d'autres administrations. Au fil des années, cette situation s'est aggravée et les enseignants « purs » deviennent rares. S'exprimant sur cette question, un haut responsable du ministère de l'Enseignement supérieur constate :

Nous avons mal évalué les immenses besoins en ressources humaines qu'allait nécessiter la réforme. Nous avons sous-estimé les ressources nécessaires pour l'administration de l'enseignement supérieur et des universités. Nous n'avons pas pris en compte que plusieurs autres ministères, à court de ressources humaines, allaient commencer à se servir dans le plateau de l'enseignement supérieur et des universités, créant ainsi un déficit en personnel hautement de plus en plus criard qui a détérioré gravement les capacités d'encadrement dans nos universités.

Au niveau financier, les décideurs nationaux font valoir que la réforme a introduit et amplifié la notion de ressources propres pour désigner l'ensemble des ressources financières que l'université peut générer par des moyens divers, à l'exception des subventions de l'État, y compris la formation continue, les formations spécialisées, les droits universitaires, les services divers dont la fixation des coûts et la facturation sont laissées à la discrétion des universités.

De façon unanime, les décideurs nationaux s'accordent cependant à penser que l'objectif de la diversification des sources de revenus par les universités reste à atteindre. En effet, malgré des progrès substantiels,

les universités reposent encore en termes de financement essentiellement sur les subventions de l'État et sur les droits universitaires payés par les étudiants. Des progrès importants restent à faire dans ce domaine. À ce propos, un chef d'établissement affirme :

L'objectif d'accroître la marge d'autofinancement des universités est implicite dans la réforme. C'est en particulier pour cette raison que les droits universitaires ont été introduits. Mais cet objectif est cependant demeuré relativement « timoré » parce que toutes les dispositions n'avaient pas été prévues pour que les universités publiques puissent s'impliquer dans la prestation de services marchands par divers moyens, y compris par les marchés publics. On peut noter en particulier que les mesures incitatives pour le personnel qui s'investirait dans les activités génératrices de revenus ne sont pas du tout explicites.

Les décideurs nationaux considèrent globalement que la réforme a consacré la recherche comme un des piliers fondamentaux de l'activité des universités et, selon eux, cela implique que les universités ont le pouvoir d'organiser à leur guise cette activité, à travers l'organisation des écoles doctorales, le financement de la recherche sur fonds propres, la détermination des thèmes de recherche et autres. Cela dit, les personnes interrogées affirment à l'unanimité que malgré cette ouverture, aucune université ne dispose en réalité d'un plan directeur de la recherche et, au final, la réforme n'a pas débouché sur une meilleure structuration de la recherche dans les universités. Un des responsables en charge de la recherche au ministère de l'Enseignement supérieur dit :

S'agissant de la recherche, la réforme s'est située dans une continuité d'action par rapport aux pratiques antérieures. C'est à l'université qu'il revenait de fixer son propre cap sur la recherche. Force est cependant de constater que, malgré tous les efforts consentis pour faire de la recherche une des missions régaliennes des universités, cette dernière est demeurée peu lisible et confuse. Vingt ans après la grande réforme universitaire, la recherche universitaire apparaît davantage comme un instrument de promotion individuel des chercheurs que comme un outil d'appui au développement du pays. Les universités n'ont en général pas élaboré de plan directeur de la recherche et, dans ces conditions, il apparaît de plus en plus difficile, aux yeux de l'opinion publique, de soutenir l'efficacité d'une activité de recherche universitaire peu structurée et pas toujours en rapport avec les besoins vitaux de la nation.

La réforme a-t-elle renforcé les programmes académiques de l'université ? À cette question les réponses des décideurs nationaux sont mitigées. Globalement, ils estiment que l'université camerounaise a toujours joui de la liberté de fixer ses programmes académiques. Il est vrai que la réforme, en insistant sur les questions liées à l'insertion professionnelle des diplômés, a favorisé l'écllosion d'une offre de formations diplômantes à caractère professionnel. Un vice-recteur en charge des enseignements émet le point de vue suivant sur cette question :

La réforme a permis l'émergence de formations professionnelles au niveau licence et master. On compte aujourd'hui plusieurs dizaines de formations professionnalisantes dans les universités. Pour certaines raisons plus ou moins rationnelles, ces formations professionnalisantes sont d'un coût exorbitant par rapport aux formations classiques. La question qui se pose est de savoir quel contrôle sur l'efficacité de ces formations est mis en place car le taux d'insertion professionnelle de ces nouveaux diplômés est finalement faible malgré tout. Alors, se pose la question : la mise en place de nouvelles formations est-elle pilotée par l'offre ou alors par la demande ?

Les décideurs institutionnels estiment dans leur immense majorité que la réforme a permis d'améliorer l'accès aux ressources de l'université et leur partage entre ses différentes composantes. La réforme est assise sur le principe de la décentralisation et, de ce fait, définit tous les droits et devoirs incombant à chacune des composantes de l'université. Par ailleurs, la réforme résout le problème de la décentralisation de la gestion financière et de la prise de décision au sein des universités, mais le problème de l'extension de la décentralisation au niveau des départements demeure flou. Un vice-recteur en charge du contrôle et de l'évaluation interne l'exprime ainsi :

Les règles de partage des ressources sont régies par un texte particulier. La réforme a effectivement clarifié le partage de ressources financières entre le rectorat et les établissements, de même qu'il a clairement identifié les charges incombant au recteur et celles incombant aux établissements. Seulement, voilà, nulle part, il n'est question de partage des ressources au sein des établissements, entre le chef d'établissement et les départements.

S'agissant de la prise de décision au niveau des facultés et des départements, tout le monde, c'est-à-dire les chefs de département et les

enseignants, s'accorde à reconnaître une réelle évolution positive depuis la réforme. Les assemblées de département, les assemblées de faculté, le conseil scientifique consultatif auprès du chef d'établissement sont autant d'instances de concertation et de conseil qui permettent de refléter l'avis des différentes parties prenantes. Voici l'avis d'un enseignant ayant exercé dans le passé la responsabilité de recteur d'université :

Le processus de recrutement de nouveaux enseignants est la meilleure illustration de ce processus de concertation qui implique toutes les parties prenantes : les dossiers de candidature sont traités au niveau des départements qui les transmettent avec avis au niveau de l'établissement. L'ensemble des dossiers est ensuite analysé au niveau du conseil d'établissement qui les transmet avec avis au Recteur, lequel les présente à son tour au Comité consultatif de recrutement des assistants. Les procédures de recrutement par voie d'urgence, qui excluaient de fait les départements et les établissements, ont été bannies par la réforme. On remarque cependant que ce processus participatif n'a de sens que lorsque, à chaque niveau, ceux qui doivent prendre des décisions jouent effectivement le jeu. Ce n'est souvent pas le cas et la minorité active finit toujours par imposer son avis à la majorité passive.

Sur la question concernant le surcroît de travail apporté par la réforme, tous les responsables interrogés constatent un accroissement considérable de la charge de travail. Mais, sur ce point, l'avis des vice-recteurs et celui des chefs de département semblent les mieux construits. Voici ce que déclare un vice-recteur en charge de la recherche :

Nul ne peut ignorer les avancées produites par la réforme pour ce qui est de la structuration des universités. Mais il se trouve que cette structuration aurait dû être menée à terme pour rendre plus efficaces les structures créées par la réforme. Ainsi par exemple, dans le cas actuel, un vice-rectorat est constitué officiellement d'une seule personne, le vice-recteur, dont les tâches sont immenses sans que les ressources d'accompagnement ne soient clairement établies. Il est tributaire du recteur pour fonctionner et pour son cahier des charges.

Du reste, tous les responsables interrogés s'accordent à dire qu'il est temps que la réforme de 1993 soit évaluée pour permettre de passer à autre chose. Beaucoup de problèmes, anciens ou émergents, nécessitent une approche tout à fait différente de celle qui a guidé la réforme dans les années 1990.

2.9 Conclusions

Dans la conscience collective des Camerounais, la réforme universitaire de 1993 est un fait historique d'une portée indéniable. Elle a bouleversé des domaines aussi divers que la structure de gouvernance de l'université, le financement, le régime des études, la recherche, l'inspection et l'évaluation, la professionnalisation des formations, les relations avec les milieux socioprofessionnels, la gestion du personnel enseignant, la gestion du personnel non enseignant et la vie étudiante. Elle a fortement impacté les indicateurs d'accès à l'université, la qualité de la formation et la responsabilité sociale de l'université.

Les organes de gouvernance mis en place depuis la réforme sont plus complets, plus collégiaux et répondent mieux aux multiples sollicitations auxquelles l'université est tenue de faire face en vertu des missions qui lui incombent. Cette évolution était nécessaire et une certaine exigence au niveau des profils des responsables d'université était devenue indispensable. Le recteur, les vice-recteurs et les chefs d'établissements doivent avoir une vision claire et partagée des missions qui incombent à l'université et être capables d'impulser une dynamique forte et crédible pour atteindre les grands objectifs assignés. Cela explique qu'on exige d'eux d'être de rang professoral.

Comme tous les établissements publics de droit camerounais, le Conseil d'administration (CA) de l'université est désormais dirigé par une personnalité autre que le recteur. Ceci relève du principe de séparation des pouvoirs entre les organes délibérant et exécutif, ainsi que de la déconcentration des compétences. Les vice-recteurs se sont vu attribuer des domaines de compétence bien précis, ce qui participe au renforcement de la structure de gouvernance de l'université.

La réforme a étayé l'administration de l'université en consolidant sa dorsale financière par la séparation des pouvoirs entre l'ordonnateur et le comptable, même si l'agence comptable n'a jamais été organisée. L'agent comptable est donc finalement tributaire de l'ordonnateur pour assurer le fonctionnement de son service, ce qui est une source de conflits d'intérêts.

Selon l'esprit de la réforme, le rôle de l'agent comptable est de préparer un compte de gestion qui retrace les opérations de paiement,

alors que la direction des affaires administratives et financières prépare le compte administratif qui retrace la gestion de l'ordonnateur. Normalement, le CA approuve les comptes de l'université lorsque ces deux rapports sont compatibles. Mais, en réalité, il manque une instance neutre qui éplucherait les comptes émanant des deux structures et rendrait une opinion technique qui pourrait fonder la position du CA par rapport aux comptes de l'université.

Il est établi que la réforme a renforcé les structures de gouvernance financière de l'université, en faisant notamment du recteur l'ordonnateur principal de l'université et des chefs d'établissement, les ordonnateurs délégués. L'ensemble des dossiers financiers convergeant inexorablement vers les trois goulots d'étranglement que sont la Direction des affaires administratives et financières (DAAF), le contrôle financier et l'agent comptable. En revanche, le circuit de traitement des dossiers financiers mis en place à l'Université de Yaoundé I (UYI), du fait de la réforme, est devenu extrêmement long et pénalisant. Cette lenteur de traitement des dossiers financiers a certainement à voir avec les lourds soupçons de corruption qui planent sur la chaîne financière de l'université. Le moment semble propice pour une évolution allant dans le sens de la décentralisation du contrôle financier et de l'agence comptable au niveau des établissements.

À la suite de la réforme, trois postes de vice-recteurs ont été créés, avec des attributions précises. Mais, les vice-rectorats n'ont jamais été organisés en tant que structures et, d'ailleurs, aucune évaluation n'a jamais été faite sur les besoins en fonctionnement réels de ces structures. C'est une des limites de la réforme, qui peut expliquer la relative torpeur affectant l'action des vice-recteurs.

Par ailleurs, la réforme et les textes subséquents ont créé le poste de vice-recteur chargé de l'évaluation et du contrôle interne. En principe, ce dernier doit avoir la haute main sur toutes les questions liées à l'orthodoxie des procédures de gouvernance et à l'évaluation du rendement global de l'université en rapport avec ses missions statutaires. Il serait important d'assurer une certaine indépendance d'action à ce responsable chargé d'une mission aussi délicate lorsque, finalement, son fonctionnement est tributaire des moyens que doit mettre à sa disposition le recteur, dont l'action doit être évaluée. Cette situation

ne permet pas d'assurer l'efficacité et l'objectivité de cette fonction de contrôle et d'évaluation pourtant essentielle. Il serait plus logique que le vice-recteur en charge du contrôle interne et de l'évaluation dépende, au moins en partie, directement du CA pour que celui-ci puisse exercer sa fonction de supervision en matière financière.

La séparation entre le recteur et le président du CA de l'université est incontestablement perçue comme une avancée majeure qui vient corriger les dispositions du décret n° 93/027 portant dispositions communes aux universités. Mais malgré cela, les limites du pouvoir du CA semblent bien floues, s'agissant de sa capacité de contrôler les performances de l'université en termes de missions statutaires. Le recteur préside le conseil d'université qui est l'instance compétente pour les questions d'ordre académique et dont les résolutions ne peuvent faire l'objet d'un débat au sein du CA. En l'absence d'une évaluation des activités académiques externes ou neutres, les rapports du conseil d'université ne sont pas toujours considérés comme sincères et édifiants par le CA.

De sérieux efforts restent donc à faire pour conférer au CA le pouvoir de déterminer les grands axes de développement de l'université en termes de missions statutaires et, par conséquent, de veiller à ce que les structures et instances fonctionnelles de l'université disposent de moyens pour accomplir leur part de responsabilité.

De façon statutaire, le CA arrête le budget de l'université qui est lui-même l'expression de la politique universitaire, et dont la ventilation traduit les axes d'action prioritaires de l'université sur la période. Il est souvent difficile pour le CA de s'assurer que tous les services compétents pour la réalisation d'un axe prioritaire donné sont suffisamment dotés en ressources (lorsqu'elles existent) pour assumer leur part de responsabilité. Comment réduire l'aléa sur la ventilation du budget qui peut résulter du relationnel entre le recteur et un collaborateur chargé d'une mission donnée ?

Selon la réforme, le recteur apparaît comme le chef d'une équipe qu'il n'a pourtant pas la latitude de constituer. Dans ces conditions, il n'est pas aisé de déterminer la part de responsabilité qui incombe aux parties prenantes que sont l'État, qui nomme sur la base de son pouvoir

discrétionnaire, et le recteur, dont la responsabilité est d'atteindre certains objectifs de développement avec une équipe qui lui est imposée.

La professionnalisation a été un leitmotiv de la réforme universitaire de 1993. Au Cameroun, on peut dire qu'un effort considérable a été fait au niveau des universités pour proposer une offre diversifiée de formations professionnalisantes, à des coûts parfois prohibitifs pour les bénéficiaires. Or, il se trouve que, souvent, même pourvus de ces habiletés « professionnalisantes », les diplômés peinent toujours à trouver un emploi.

Par ailleurs, l'enseignement supérieur camerounais compte plus de 3 000 enseignants. L'objectif d'améliorer les conditions de vie du personnel enseignant affiché dans la réforme est en très bonne voie. On observe un taux de retour de plus en plus important de jeunes spécialistes formés dans les universités étrangères et désireux d'occuper les fonctions d'enseignant dans les universités.

En matière de financement, l'enseignement supérieur au Cameroun a connu une évolution remarquable en introduisant un système de contribution des bénéficiaires et en assouplissant la réglementation sur la facturation des formations à caractère professionnel. La génération de ressources propres est devenue un axe majeur de la politique au sein des universités.

Une analyse du processus de la réforme permet également de dégager quelques conclusions. D'abord, la réforme a été la résultante d'une crise qui a secoué le paysage social national. C'est certainement ce qu'il faudra éviter à l'avenir. Les réformes doivent résulter d'un travail constant d'évaluation des structures et dispositifs de fonctionnement et non pas des réponses politiques à des situations de crise.

Un autre point essentiel portant sur le processus de la réforme est le manque d'instruments efficaces d'évaluation de la mise en œuvre des mesures. L'introduction des réformes doit être accompagnée par la mise en place des mécanismes d'évaluation institutionnelle et de formation de personnes chargées de les mettre en œuvre. La prise en compte des acquis de l'expérience est alors nécessaire pour créer une élite capable d'évaluer au juste niveau le travail quotidien des universités.

L'évaluation institutionnelle doit devenir un processus permanent auquel les institutions universitaires doivent se soumettre, et des moyens conséquents (humains, matériels et financiers) doivent être mis à la disposition des vice-rectorats en charge du contrôle interne et de l'évaluation, ainsi que de l'inspection académique du ministère pour leur permettre de s'acquitter de cette mission essentielle.

Enfin, pour mieux impulser les réformes, le système universitaire doit lui-même faire l'objet d'étude et de recherche. L'avenir de l'enseignement supérieur en général et des universités en particulier doit devenir un sujet de débat public pour concilier l'opinion publique et les universités. Des études comparatives doivent être conduites en permanence, d'une part, entre les universités nationales et, d'autre part, entre les universités nationales et les universités étrangères.

Loi/Décrets/Arrêtés

Lois

La loi n° 005 du 16 avril 2001 portant orientation de l'enseignement supérieur

Décrets

Décret n° 2005/342 du 10 septembre 2005 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 93/027 du 19 janvier 1993 portant dispositions communes aux universités.

Décret n° 2005/383 du 17 octobre 2005 fixant les règles financières applicables aux universités.

Décret n° 2005/390 du 25 octobre 2005 portant création de postes d'attachés d'enseignement et de recherche.

Décret n° 2001/832/PM du 19 septembre 2001 fixant les règles communes applicables aux institutions privées d'enseignement supérieur.

Arrêtés

Arrêté n° 009/CAB/PR du 19 janvier 1993 portant organisation de l'Institut universitaire de technologie de l'Université de Douala.

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

Arrêté n° 005/MINESUP/F 120 du 28 janvier 1993 fixant les domaines de formation et les conditions d'admission à l'Institut universitaire de technologie de Douala.

Arrêté n° 010/CAB/PR du 19 janvier 1993 portant organisation de l'Institut universitaire de technologie de l'Université de N'Gaoundéré.

Arrêté n° 006/MINESUP/F 120 du 28 janvier 1993 fixant les domaines de formation et les conditions d'admission à l'Institut universitaire de technologie de N'Gaoundéré.

Arrêté n° 011/CAB/PR du 19 janvier 1993 portant organisation de l'Institut universitaire de technologie FOTSO Victor de Bandjoun de l'Université de Dschang.

Arrêté n° 006/MINESUP/F 120 du 28 janvier 1993 fixant les domaines de formation et les conditions d'admission à l'Institut universitaire de technologie FOTSO Victor de Bandjoun de l'Université de Dschang.

Arrêté n° 011/PM du 20 février 2006 portant création du comité interministériel de réflexion sur le projet de création des zones franches universitaires du Cameroun.

Arrêté n° 006/0014/MINESUP/DDES du 2 février 2006 portant création, régime des études et des évaluations de la licence professionnelle dans les universités d'État et les institutions privées d'enseignement supérieur au Cameroun.

Arrêté n° 073/CAB/PM du 6 décembre 2001 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la commission nationale de l'enseignement supérieur privé.

Arrêté n° 01/0096/MINESUP du 7 décembre 2001 fixant les conditions de création et de fonctionnement des institutions privées d'enseignement supérieur.

Arrêté n° 02/0024/MINESUP du 27 mars 2002 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions des organes administratifs et des autorités académiques des institutions privées d'enseignement supérieur.

Arrêté n° 02/0035/MINESUP du 16 avril 2002 fixant les conditions et les modalités d'obtention des autorisations d'enseigner, des accords et des agréments aux postes de responsabilités dans les institutions privées d'enseignement supérieur.

Arrêté n° 03/0093/MINESUP du 5 décembre 2003 fixant les modalités de création et d'ouverture au Cameroun des institutions privées d'enseignement supérieur préparant à des diplômes étrangers.

Arrêté n° 008/CAB/PR du 19 janvier 1993 portant création d'instituts universitaires de technologie au sein des universités.

Annexe 2.1 Liste des personnes interrogées

Spécialité	Grade	Qualité
Sciences juridiques	Professeur	Inspecteur académique au MINESUP
Économie	Maître de conférences	Conseiller technique au MINESUP
Économie	Chargé de cours	Inspecteur académique
Chimie	Professeur	Sous-directeur de la recherche
Histoire	Professeur	Directeur des affaires académiques et de la Coopération
Biologie	Professeur	Vice-recteur chargé de la coopération
Littérature	Professeur	Vice-recteur chargé de l'inspection
Littérature	Professeur	Vice-recteur en charge de l'enseignement
Mathématiques	Professeur	Doyen de la Faculté des sciences
Littérature	Professeur	Doyen de la Faculté des arts, lettres et sciences humaines
Médecine	Professeur	Doyen de la faculté de médecine et des sciences biomédicales
Mathématiques	Professeur	Directeur de l'École normale supérieure
Inspecteur des finances	Administratif	Agent comptable
Inspecteur des finances	Administratif	Contrôleur financier
Histoire	Professeur	Directeur des affaires académiques et de la coopération
Informatique	Professeur	Chef de département
Mécanique	Chargé de cours	Enseignant
Sciences de l'ingénieur	Maître de conférences	Enseignant
Administration centrale	Personnel d'appui technique	Représentant syndical
Sciences de l'éducation	Professeur	Chef de département

III. LA RÉFORME DE GOUVERNANCE AU BURKINA FASO : LA REFONDATION DE L'UNIVERSITÉ DE OUAGADOUGOU - UNE SORTIE DE LA CRISE ?

Amadou Bissiri, Sanou Salaka, Abdoulaye Ouedraogo

3.1 Introduction

Depuis l'accèsion du Burkina Faso à l'indépendance en 1960, le secteur éducatif a constitué une préoccupation majeure pour l'État burkinabé. Depuis la création de l'Université de Ouagadougou (UO), d'importantes réformes de fonctionnement et d'organisation ont profondément modifié la structure de l'enseignement supérieur au Burkina Faso.

L'enseignement supérieur public burkinabé a fait face à un accroissement exponentiel du nombre de ses étudiants. Ils sont passés de 374 inscrits en 1974, à 48 000 en 2009, et étaient estimés autour de 56 000, en 2011. Malgré cette expansion massive, le taux brut de scolarisation (TBS) se situe toujours autour de 4 % en 2010, et reste donc largement en-dessous de la moyenne africaine de 7 % en 2010 (UNESCO/ISU, 2012).

L'enseignement supérieur burkinabé est composé aujourd'hui de quatre universités (deux à Ouagadougou, une à Bobo-Dioulasso, et une à Koudougou) et de trois centres universitaires polytechniques (à Fada N'Gourma, Ouahigouya et Dédougou) destinés à se transformer prochainement en universités. L'enseignement supérieur privé a aussi connu un fort développement. Après une évolution en dents de scie, l'enseignement supérieur privé comptait 79 établissements en 2008.

L'enseignement supérieur burkinabé a connu différentes restructurations visant essentiellement à adapter la formation offerte aux offres d'emploi et à éviter qu'elle ne conduise les étudiants au chômage. Parallèlement, les décideurs politiques ont eu le souci de rendre l'enseignement supérieur plus performant dans sa gestion et dans son organisation académique.

La réforme de l'UO de 2000, plus connue sous le nom de « Refondation », avait pour objectif de sortir l'UO d'une crise

sociopolitique. Mais il s'agissait aussi d'une réforme plus globale visant à améliorer la gouvernance de l'université et de renforcer la professionnalisation des études supérieures.

Ce chapitre présente les résultats de l'analyse issues de la Refondation, dont les objectifs étaient notamment :

- d'étudier la nature et la portée de cette réforme, et particulièrement sa composante « gouvernance » ;
- d'examiner les effets de cette réforme au niveau de l'UO ;
- d'analyser l'efficacité de cette réforme par rapport aux résultats escomptés.

La méthodologie employée comporte une étude documentaire et une enquête qualitative. L'échantillon de l'enquête qualitative a été constitué par choix raisonné, en tenant compte de différents types de décideurs situés au niveau du ministère et de l'université (la présidence et les UFR/instituts). *L'annexe 3.1* apporte plus de renseignements sur la composition de l'échantillon.

L'étude s'articule autour des points suivants : la réforme de la gouvernance universitaire au Burkina Faso, la réforme de la gouvernance au niveau institutionnel, les effets des changements introduits par les différents groupes d'acteurs, les conclusions et leçons tirées.

Le contexte et les objectifs de la Refondation

La Refondation de 2000 est intervenue dans un contexte de crise sociopolitique profonde. L'évolution de l'UO avait montré un certain nombre d'insuffisances qui ont entraîné des crises (tant au niveau des étudiants que des enseignants) dont la plus importante a été celle de 1999/2000. En effet, pour la première fois, non seulement l'année a été invalidée mais l'université a été fermée, et les élections de doyens, qui venaient de se dérouler en juin, annulées. Ainsi, dans la recherche de solutions, tous les problèmes de l'enseignement supérieur devaient être mis à plat afin de trouver une issue durable et qui concernerait l'ensemble du système.

Le contexte de la réforme était marqué par :

- une insuffisance des infrastructures qui n'avaient pas suivi le rythme de l'accroissement des effectifs des étudiants, créant un engorgement et même une asphyxie du système ;

- un faible taux d'encadrement des étudiants, soit 43 étudiants par enseignant (UO, 2000) caractérisé par un faible recrutement des enseignants, un ratio étudiants/enseignants très en-dessous des normes internationales. Le nombre insuffisant des enseignants de rang magistral mettait en évidence les difficultés rencontrées dans l'encadrement des étudiants ;
- un faible rendement interne et externe (UO, 2000) ;
- un budget majoritairement consacré au fonctionnement (intendance, salaires, matériels et équipements de bureau, etc.) : la seule source de financement de l'université restait la subvention de l'État qui était plus destinée à la survie (priorité accordée au paiement des salaires au détriment de la qualité de l'enseignement) ;
- la démoralisation de la communauté universitaire qui s'expliquait entre autres par la crise économique, l'insuffisance du budget, la démotivation, l'absence de perspectives, etc.

Ainsi, face à cette situation, la réforme de l'Université de Ouagadougou (UO) a eu pour souci d'améliorer ses rendements interne et externe et d'accroître son utilité dans un contexte marqué par une crise économique et sociale majeure depuis la mise œuvre du programme d'ajustement structurel en 1991.

La réforme envisagée s'appuie sur les recommandations et conclusions des différentes réflexions organisées ces dernières années sur l'enseignement supérieur au Burkina Faso en partant des difficultés vécues depuis 1997. À travers plusieurs séminaires et les différents troubles vécus par l'université, des insuffisances ont été révélées dans divers domaines. Ces problématiques sont parfaitement résumées dans l'introduction du rapport de la Refondation, qui énonce par la suite ses objectifs globaux, généraux et spécifiques.

Au niveau académique, la réforme vise les objectifs généraux suivants (UO, 2000) :

- accroître l'efficacité interne en réduisant le taux de redoublement en 1^{re} année du 1^{er} cycle d'au moins 50 % dans toutes les UFR ;
- renforcer l'interface université/secteur public, privé, société civile pour davantage prendre en compte les besoins des utilisateurs ;
- accroître l'efficacité externe de l'université en améliorant l'adéquation formation/emploi et en augmentant la rentabilité

sociale de l'université (nécessité de répondre aux besoins du développement et de la société).

Pour les objectifs spécifiques, il s'agit essentiellement d'améliorer :

- la gestion des effectifs d'étudiants, en tenant compte des moyens humains, matériels et financiers disponibles ;
- l'orientation des formations vers la satisfaction des besoins des populations et du pays par une forte professionnalisation des filières de formation ;
- l'adaptabilité et la flexibilité dans les formations ;
- le développement des formations pluridisciplinaires et inter-spécialités ;
- la recherche d'une plus grande cohérence pédagogique en brisant le cloisonnement dont les facultés étaient victimes ;
- la mise en œuvre d'un enseignement modulaire, gage de succès pour une politique de formation répondant aux défis multiformes et multisectoriels d'un monde en compétition (UO, 2000).

En termes de fonctionnement institutionnel des universités, l'intention affichée par la Refondation est de rendre plus démocratique la gestion de l'UO et de l'ensemble des universités publiques du Burkina Faso. Pour ce faire, elle s'attache à :

- instaurer une gouvernance démocratique, avec la participation de tous les acteurs (enseignants, étudiants, personnel ATOS administration) ;
- mettre en place un système de coordination entre les différents organes chargés de la gestion sociale et académique des étudiants ;
- revoir la forme de nomination des présidents d'université (élection d'un nombre de candidats par les pairs suivis d'une nomination de l'un d'entre eux par le gouvernement) ;
- informatiser la gestion administrative et financière des universités.

Le travail de Refondation confié à un chancelier se donne pour objectif de restaurer l'université dans ses missions et surtout de lui impulser une dynamique nouvelle en ce début de XXI^e siècle pour qu'elle devienne performante et pertinente ; professionnelle et professionnalisante ; à l'écoute de son environnement socio-économique tant national qu'international.

Le programme de Refondation donne une nouvelle physionomie à l'UO, grâce à la mise en place, en novembre 2000, de six unités de formation et de recherche (UFR) et d'un institut pour les formations. Cette restructuration devait permettre à l'université de redevenir une performante.

3.2 La refondation dans la pratique au niveau institutionnel

Dans sa mise en œuvre pratique, la Refondation a entraîné plusieurs changements institutionnels dans le domaine de la gouvernance administrative, académique et financière, ainsi que dans la gestion des ressources humaines.

Les changements institutionnels ont commencé par une modification du statut juridique de l'université et des objectifs qui lui ont été assignés. Jusqu'en 2000, l'université avait le statut d'établissement public à caractère administratif. Avec la Refondation, elle devient un établissement public à caractère scientifique, culturel et technique (EPCST) (décret du 12 décembre 2000). Ce statut est censé conférer à l'université une autonomie financière et pédagogique, une gestion plus démocratique associant tous les acteurs, et plus de souplesse pour engager la professionnalisation des filières de formations (UO, 2000).

Différents domaines de la gouvernance de l'université ont dû être adaptés et réorganisés en conséquence.

Les changements au niveau de la gouvernance et de la gestion institutionnelle

L'architecture institutionnelle globale de l'université à la période de la Refondation comporte deux niveaux : le niveau central et le niveau déconcentré. À chaque niveau, le système de gouvernance et de gestion est globalement subdivisé en deux grands types d'organes (les organes dirigeants et les organes délibérants) qui ont chacun connu quelques changements.

Au niveau central

Au niveau central, les organes dirigeants recouvrent la présidence de l'université et ses différentes composantes, c'est-à-dire la présidence, les

vice-présidences, le secrétariat général, et les services financiers (décret n° 2000-559).

La Refondation consacre le titre de « président » en lieu et place de « recteur », et institue trois vice-présidences. Il s'agit, par ordre hiérarchique, de :

1. la vice-présidence chargée des enseignements et des innovations pédagogiques ;
2. la vice-présidence chargée de la recherche et de la coopération internationale ;
3. la vice-présidence chargée de la professionnalisation et des relations université/entreprises.

Le mode de nomination du président n'a finalement pas été modifié. Celui-ci est toujours nommé par décret pris en Conseil de ministres sur proposition du ministre chargé de l'Enseignement supérieur. Cependant, il faut noter que les conclusions des travaux de la Refondation recommandaient l'élection du président et de ses vice-présidents, afin d'être conforme avec le nouvel esprit de gestion démocratique qu'elle entendait instaurer à l'université (UO, 2000).

Les attributions du président n'ont pas connu de modification non plus. Le président de l'université dirige les services administratifs, contrôle le fonctionnement de tous les établissements qui forment l'université ou qui en dépendent.

La création de trois vice-présidences vise à prendre en compte la nouvelle vision et les nouvelles missions de l'université. Les vice-présidents sont nommés dans les mêmes conditions que le président, c'est-à-dire par décret et sur proposition du ministre en charge de l'Enseignement supérieur. Le changement porte surtout sur la vice-présidence chargée de la recherche et de la coopération internationale et la vice-présidence chargée de la professionnalisation et des relations université/entreprises. La première affirme l'ouverture de l'université à l'international (partenariat, coopération, etc.) et la seconde son ouverture à son environnement national (le développement du pays, le marché de l'emploi, etc.).

Les organes délibérants du niveau central comprennent le Conseil d'administration (CA), le Conseil de la formation et de la vie universitaire

(CFVU) et le Conseil scientifique (CS) (décret n° 2000-559). Des changements notables ont été opérés à ce niveau. En effet, le CA a pour mission de voter le budget de l'université et de contrôler son exécution. Il comprend des membres extérieurs à l'université, dont les représentants des parents d'étudiants, de la chambre de commerce, des ministères en charge de l'enseignement supérieur et des finances et les syndicats des enseignants.

Le CFVU s'occupe de la vie quotidienne de l'université ; à ce titre, il comprend tous les directeurs des établissements d'enseignement et des structures administratives de l'université, les représentants élus des étudiants par établissement, des représentants des organisations syndicales des étudiants et des représentants des parents d'étudiants.

Le CS est composé des directeurs des UFR et des autres établissements de l'université, et des représentants des enseignants de rang magistral de chaque établissement. La configuration des organes a connu une modification soit par la création de nouveaux organes, soit par le changement de dénomination. Ainsi :

- le CFVU est adopté en lieu et place de l'Assemblée générale ;
- le CS remplace le conseil de l'université.

Le CFVU a été adopté pour prendre en compte la participation de nouveaux acteurs à la vie de l'université, étant entendu que, selon la nouvelle vision, l'université doit s'ouvrir à son environnement. Les ajustements conséquents ont été réalisés pour équilibrer le nombre de représentants, et pour toucher tous les secteurs pertinents.

Le changement au niveau du CS porte essentiellement sur la dénomination. Fondamentalement, le rôle de cet organe n'a pas connu d'évolution.

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

Tableau 3.1 Changement dans la structure de la gouvernance du système d'enseignement supérieur, avant et après la réforme de la gouvernance

Avant la réforme		Après la réforme	
Structures de gouvernance	Descriptif	Structures de gouvernance	Descriptif
Niveau central			
Rectorat		Présidence	
A. Les organes délibérants :		A. Les organes délibérants :	
1. Le Conseil d'administration	– 17 membres – « assure la haute responsabilité de l'administration de l'université. Il délibère sur les principales questions touchant la gestion de l'université »	1. Le Conseil d'administration	– 18 membres – assure la haute responsabilité de l'administration de l'université
2. L'Assemblée de l'université	– délibère sur la définition de l'orientation générale de l'université	2. Le Conseil de la formation et de la vie universitaire	– délibère sur la définition de l'orientation générale de l'université
3. Le Conseil de l'université	– structure à caractère purement scientifique (organisation des enseignements, des programmes, du régime des études et des examens ; de la scolarité ; de la création) qui décide de l'affectation des postes d'enseignants ainsi que de la vacance des postes ; etc.	3. Le Conseil scientifique	– structure à caractère purement académique – propose au CFVU les politiques de recherche de documentation, la répartition des moyens, etc.

Avant la réforme		Après la réforme	
Structures de gouvernance	Descriptif	Structures de gouvernance	Descriptif
Niveau central			
Rectorat		Présidence	
B. Les organes dirigeants :		B. Les organes dirigeants :	
1. Rectorat	– 1 recteur	1. La présidence	– un président
2. Services centraux	13 services directeur de cabinet, 1 vice-recteur, SG, promotion enseignant, DRH, DEP, DAF, affaires académiques, conseiller technique, contrôleur financier, agent comptable)	2. Le cabinet	– 8 services (protocole, communication, etc.)
		3. Le secrétariat général	– 1 service
		4. Les services centraux	– 3 services (DEP, DAF, DRH)
		5. Les services rattachés	– 8 services (ACM, LU, BU, comptabilité, etc.)
		6. Les vice-présidences	– 3 vices-présidences hiérarchisées
		3. Les services rattachés	3 services – bibliothèque centrale – office du Bac – centre des œuvres universitaires
• 2^e vice-présidence	– assure l'intérim du président 4 directions (DAOI, DPNTIC, DFD, etc.)		
• 3^e vice-présidence	– recherche et coopération internationale – 3 directions (DPE/CAMES, etc.) professionnalisation et relations université/ entreprises – 2 services (formation continue, études et consultation)		

Au niveau déconcentré

Le niveau déconcentré recouvre essentiellement les établissements d'enseignement et de recherche, et les instituts. Des changements notables y ont été opérés. La Refondation a mis en place sept unités de formation et de recherche (UFR) et un institut, en lieu et place des cinq facultés, trois instituts et de l'école des facultés. Les justifications données pour la préférence accordée aux UFR et aux instituts sont presque exclusivement d'ordre académique, et seront donc traitées plus bas.

À l'image du niveau central, le niveau déconcentré comporte deux types d'organes de gestion et de gouvernance administrative et académique.

Les organes dirigeants comprennent la direction, les sections et les départements ou filières. La direction regroupe le directeur, le directeur adjoint, le secrétaire principal, le chef de la scolarité et le chef du service administratif et financier. Les sections comportent uniquement le chef de section, les départements ou filières, le chef de département ou de filière. La filière se distingue du département par son origine ; généralement, elle émane d'un département classique.

Les changements suivants peuvent être notés. La dénomination « directeur » a été retenue pour remplacer le titre de doyen. Le mode de désignation des responsables des UFR est resté la voie électorale, mais la configuration de la direction a été modifiée. Le directeur est élu avec un adjoint pour un mandat de trois ans renouvelable une fois. Dans l'ancien système, le doyen avait deux vice-doyens, l'un chargé des affaires académiques, et l'autre de la recherche.

Les organes délibérants au niveau déconcentré se composent de deux éléments : le conseil de gestion et le conseil scientifique. Le conseil de gestion remplace les anciennes assemblées d'établissement. Seule sa dénomination a changé, sans doute pour établir un parallèle avec le CFVU du niveau central. Mais le parallélisme est plus frappant avec l'introduction du conseil scientifique, qui est l'équivalent au niveau déconcentré du conseil scientifique de l'université. Aucune innovation majeure n'apparaît donc au niveau de ces organes.

Tableau 3.2 Changement au niveau déconcentré – les unités de formation et recherche (UFR)

Niveau déconcentré : Les établissements d'enseignement et de recherche			
FACULTES et INSTITUTS		UFR/INSTITUTS	
A. Organes délibérants		A. Organes délibérants	
1. Assemblée d'établissement	– donne orientation générale de la gestion administrative	1. Conseil de gestion	– donne orientation générale de la gestion administrative et financière
2. -----	– ----	2. Conseil scientifique	– caractère purement académique
3. Conseils de département	– délibère sur la vie administrative et académique du département	3. Conseils de département	– délibère sur la vie administrative et académique du département
B. Organes dirigeants		B. Organes dirigeants	
1. Décanat	– 5 facultés, 3 instituts, 1 école	1. Direction	– 7 UFR, 1 institut
2. Doyen	– gestion administrative, académique et financière	a. Directeur	– gestion administrative, académique et financière
3. 1 ^{er} vice-doyen	– affaires académiques	b. Directeur-adjoint	– affaires académiques
4. 2 ^e vice-doyen	– recherche et coopération	c. Secrétaire principal	– responsable administratif
5. Secrétaire principal	– responsable administratif	d. Scolarité	– affaires académiques
6. Scolarité	– affaires académiques	e. CSAF	– affaires financières
7. CSAF	– affaires financières	2. Section (Responsable de section)	– regroupe plusieurs départements proches
Départements (chef de département)	– enseignement classique	3. Départements et filières (chef de département/filière)	– regroupe des parcours d'enseignement dans un champ de discipline – enseignement classique – enseignement professionnalisant
C. Principes pédagogiques		C. Principes pédagogiques	
a. Bloc de matières		a. Système modulaire	
b. Annualité		b. Semestrialisation	
c. Enseignement classique uniquement		c. Professionnalisation	

Les changements dans la structure d'organisation

Outre ce qui précède sur les organes délibérants, qui ont également une fonction académique, les changements académiques se traduisent par la création de nouvelles structures et par des modifications d'ordre pédagogique. Il s'agit en l'occurrence du Centre de pédagogie universitaire (CPU), du Cadre de concertation université/monde de l'emploi (CUME) et du Fonds de soutien à l'entrepreneuriat étudiant (FSEE).

Le CPU a été imaginé et finalement créé en 2004 avec pour objectif de « servir de jauge globale à la qualité de la formation » en contribuant à la « formation des enseignants dans le domaine de la pédagogie des grands groupes » (Rapport surpopulation, p. 32). Il a effectivement vu le jour, même si son fonctionnement reste en-deçà des attentes. En effet, outre la formation initiale qu'il devait assurer aux assistants nouvellement recrutés par l'université, le CPU devait aussi contribuer à la formation continue des enseignants de façon générale. Il devait servir de structure d'accompagnement des enseignants dans leur carrière en les préparant aussi à l'évaluation à travers les différents comités techniques spécialisés (CTS) du Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES).

Les deux autres structures concernent les produits de l'université que sont les étudiants en fin de formation. Le CUME a pour fonction principale de renforcer l'ouverture de l'université à son environnement. Il regroupe les représentants de la chambre de commerce, les associations professionnelles des employeurs, le patronat burkinabé et la Maison de l'entreprise.

Le FSEE a deux objectifs : aider les étudiants en fin de formation à pouvoir s'insérer dans le monde du travail et contribuer à la création d'entreprises par les jeunes diplômés et à la motivation des étudiants pour l'entrepreneuriat et le leadership. Il convient de noter que le FSEE n'a jamais été établi. C'est finalement un cours en entrepreneuriat qui a été institué afin de donner aux étudiants des filières professionnelles des compétences en la matière.

La réorganisation de la structuration administrative/académique des UFR a conduit à l'introduction des sections ; la section étant définie comme « un regroupement de départements ». L'objectif affirmé est

d'assurer une gestion administrative et académique plus efficace. La section est dirigée par un chef dénommé « chef de section ». Mais il faut dire que cette structure n'est pas fonctionnelle dans toutes les UFR. À l'UFR lettres, arts et communications (LAC), par exemple, il n'existe pas.

Un axe fort de la Refondation en rapport avec l'académique concerne la professionnalisation. La création de l'Institut burkinabé des arts et métiers (IBAM) marque le virage vers la professionnalisation. Dans la même logique, les UFR ont été encouragées à ouvrir des filières professionnalisantes, ce qui a conduit à une floraison de ce type de structures les années suivantes.

Outre les changements touchant aux organes de gestion académiques, la Refondation a introduit des innovations pratiques d'ordre pédagogique. Et c'est sans doute dans ce domaine que la Refondation a bâti le mieux sa réputation.

D'abord, elle instaure la semestrialisation de l'année académique. Par le passé, l'année académique était un bloc rythmé essentiellement par les différentes vacances. Les cours s'étaient sur toute l'année, même lorsque le volume annuel du cours n'était que de 25 heures. Les évaluations se faisaient de manière perlée le long de l'année et aboutissaient à la session de juin.

La semestrialisation consiste à diviser l'année académique en deux semestres. Mais force est de reconnaître que cela ne fonctionne pas de manière uniforme et fluide, à cause d'un certain nombre de facteurs dont le manque de salles, la réticence ou le manque de discipline de certains enseignants. Mais, là où elle fonctionne assez bien, elle permet de mieux organiser et gérer l'exécution des cours dans un contexte de manque ou d'insuffisance de salles. Étant également un élément fondamental du système LMD, on peut dire que la semestrialisation prépare les acteurs à ce nouveau système.

L'adoption du système modulaire est une innovation majeure de la Refondation. Le diagnostic fait sur la situation de l'université montre que celle-ci souffre d'une inefficacité interne (faible taux de passage), dont l'origine est à rechercher, non au niveau de la qualité des enseignants ou des étudiants, mais à celui « du mode d'évaluation, du mode

d'appréciation des efforts » des étudiants. D'où la décision d'instaurer « le système d'enseignement modulaire » (UO, 2000). Ce système est « basé sur des crédits académiques qui allient formation fondamentale et formation professionnelle au sein des unités de formation et de recherche et des instituts de l'UO » (UO, 2004). Les modules sont capitalisables, c'est-à-dire acquis une fois pour toute (UO, 2000).

En somme, le système modulaire apparaît relativement proche de celui du LMD en termes de fonctionnement et de présentation (codification des unités d'enseignement, affectation de crédits, capitalisation des crédits, etc.). De ce fait, avec le passage au système LMD en cours, la transformation des curricula s'en trouve plus ou moins facilitée (UO, 2010).

La Refondation opte également pour la mise en place de tronc communs (UO, 2004) et l'adoption du principe de la « pluridisciplinarité et interdisciplinarité pour maîtriser le savoir et le savoir-faire dans toute leur complexité » (UO, 2004). Même si aucune de ces notions n'a pu être opérationnalisée, elles ont quand même contribué à préparer le terrain pour le passage au système LMD.

Le domaine académique a été fortement privilégié par la Refondation. Les changements à ce niveau touchent non seulement la mise en place de nouvelles structures, mais également le recadrage de certaines structures, et des mesures et innovations d'ordre pédagogique.

Les changements au niveau financier

Le changement de statut de l'université devait avoir des implications importantes en matière de gouvernance financière. Mais ces changements semblent avoir été obliérés. Le rapport de la Refondation (UO, 2000) est clair sur la question : « la transformation des statuts de l'université ne modifie nullement les règles antérieurement applicables en matière de comptabilité et de contrôle financier ».

La tutelle financière reste au niveau du ministère des Finances (UO, 2000). L'organisation de la gestion financière n'a donc pas changé : mêmes structures et même mode de fonctionnement (UO, 2000). Le système de gestion reste toujours marqué par le fait que le Président de l'université est le seul ordonnateur, les directeurs des UFR ne pouvant

engager que des dépenses d'ordre administratif. Les systèmes comptable et de contrôle financier n'ont pas changé non plus. Le contrôle reste *a priori* de rigueur et l'université n'a pas obtenu plus d'autonomie financière. Les ressources financières n'ont pas connu d'évolution et proviennent des mêmes sources que par le passé.

Dans le domaine financier, il n'y a donc pas eu de changement fondamental, malgré les promesses engendrées par le nouveau statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et technique (EPCSCT) accordé à l'université.

En ce qui concerne la structure de financement, on peut néanmoins noter le relèvement des frais d'inscription, qui sont passés de 15 000 à 30 000 FCFA (UO, 2000), dont l'objectif est de faire participer davantage les étudiants à leur formation et d'améliorer leurs conditions d'études.

Les changements au niveau des ressources humaines

Les changements notables se rapportent aux étudiants, aux enseignants et aux autres personnels de ressources humaines.

La Refondation définit quatre catégories de personnels : les enseignants, le personnel administratif technique, ouvrier et de soutien (ATOS), le personnel de sécurité, et les étudiants (article 32, règlement intérieur). Il semble que si un certain nombre d'organes ont été institués, ce domaine concerne surtout des mesures qui ont été prises pour revaloriser les différentes catégories de personnel ou pour influencer leurs conditions de vie ou de travail.

Concernant le personnel enseignant, la Refondation recommande l'accroissement du nombre des enseignants (UO, 2000), mais cela ne s'est pas traduit dans les faits de manière satisfaisante. En revanche, la Refondation engage des actions visant à améliorer les conditions de vie et de travail des enseignants, et qui semblent avoir connu plus de succès.

Aspects pédagogiques/académiques/recherche

La Refondation examine le « statut particulier du cadre de l'enseignement supérieur et réglementation des fonctions d'assistant, d'enseignant à temps plein et d'enseignant associé » (UO, 2000) et propose « une révision à la hausse de plusieurs types d'indemnités spécifiques au

corps enseignant : taux de la prime de recherche, indemnité de voyages d'études, et taux horaire de paiement des heures supplémentaires et ou de vacation » (UO, 2000).

En guise d'illustration, en termes d'encouragement à la recherche, une prime de recherche est allouée à tout enseignant-chercheur ayant fait la preuve d'activités de recherche par la remise d'un rapport transmis aux autorités universitaires. Jusqu'en 2005/2006, elle se montait à 350 000 FCFA pour un assistant ou un maître-assistant et à 400 000 FCFA pour un maître de conférences ou un professeur titulaire. Avec la Refondation, ces taux ont doublé à partir de l'année universitaire 2006/2007, pour se monter à 700 000 FCFA pour un assistant ou un maître-assistant et à 800 000 FCFA pour un maître de conférences ou un professeur titulaire (Ouedraogo *et al.*, non daté).

Il est remarquable aussi que des textes spécifiques adoptés donnent des descriptions claires des différents grades et des responsabilités afférentes (décret portant organisation des emplois des universités).

La qualité de vie, la gestion des carrières, etc.

Outre les mesures énumérées ci-dessus qui, au-delà de leur pertinence académique, ont des effets sur la qualité de la vie de l'enseignant, il faut relever la mesure spécifique concernant le relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans, et la révision à la hausse des salaires et indemnités spécifiques accordées aux enseignants (UO, 2000).

L'implication des étudiants dans les structures de gouvernance

En ce qui concerne les étudiants, ils sont pris en compte dans l'ouverture démocratique au niveau des instances dirigeantes et délibérantes. Chaque année universitaire, des élections des délégués d'étudiants sont organisées. Le rôle des délégués élus est de représenter l'ensemble des étudiants dans les instances délibérantes que sont le Conseil d'administration (CA) et le Conseil de la formation et de la vie universitaire (CFVU). Dans chacune de ces deux instances, les étudiants ont deux représentants. Ils sont également représentés de la même manière dans la Commission d'attribution des bourses et dans la Commission d'attribution des chambres en cité universitaire (Ouedraogo *et al.*, non daté).

La qualité de vie des étudiants

Un certain nombre de mesures ont été proposées, et certaines prises par la suite, en rapport avec la qualité de la vie des étudiants, et couvrant les divers aspects suivants : renforcement des mécanismes de soutien, meilleure gestion des problèmes sociaux, accroissement du nombre des cités universitaires, développement et encouragement des activités culturelles et sportives, aide et conseils aux étudiants, services de santé, restauration, sécurité sur le campus et transport (UO, 2000).

En guise d'illustration concrète en matière de soutien, l'aide accordée aux étudiants a été élargie pour couvrir les nouveaux bacheliers et les non-boursiers, et le montant de l'aide a connu un relèvement, passant de 100 000 à 130 000 FCFA (Akam et Ducasse, 2002). Une autre mesure innovante remarquable concerne la mise en place d'une mutuelle (UO, 2000), afin de permettre aux étudiants de disposer d'une meilleure prise en charge sociale et médicale.

La gestion des carrières administratives

Un certain nombre de mesures visant à responsabiliser les différents acteurs a été pris soit par les initiateurs de la Refondation, soit par les responsables de l'université qui se sont depuis succédé à la tête de l'institution. Une gamme variée de mesures et une diversité de domaines sont concernées.

L'élection des responsables des UFR (directeur et directeur adjoint) est une première mesure administrative notable. La Refondation propose l'élection des responsables tant au niveau central que déconcentré. Mais *in fine*, seuls les responsables au niveau déconcentré ont été concernés. L'objectif était d'insuffler un esprit démocratique au fonctionnement de l'université en gage de participation et de responsabilisation.

Dans ce même cadre et esprit, il faut noter la participation aux instances de décisions. Afin d'assurer la réussite des innovations pédagogiques introduites, la Refondation recommande « l'implication du corps enseignant dans la mise en œuvre de la réforme (définition et découpages des UE, modules), l'attribution des crédits, la semestrialisation des enseignements, etc. » (UO, 2000). Par la suite, cet esprit s'est concrétisé par le maintien, voire le renforcement, de

la représentation dans les organes délibérants de l'université des enseignants, des étudiants, du personnel ATOS et des différents syndicats.

Au niveau réglementaire, différents textes ont été pris qui donnent une description claire des grades et postes, ainsi que des rôles et responsabilités administratifs, académiques/pédagogiques et en matière de recherche. À cet effet, on peut citer le décret du 11 septembre 2006 portant organisation des emplois des établissements d'enseignement supérieur publics et du Centre national de la recherche scientifique et technologique (CNRST) et réglementation des fonctions d'assistant, d'enseignant à plein temps, d'attaché de recherche et d'ingénieur de recherche. Le décret portant organisation des emplois des enseignants-chercheurs et réglementation des fonctions d'assistant, d'enseignant à plein temps, d'attaché de recherche et ingénieur de recherche est également à noter.

Dans le même ordre d'idée, mais en rapport avec d'autres champs, il faut citer :

- Les textes sur les franchises et libertés universitaires (décret du 12 décembre 2000). L'article 1 de ce décret montre son importance en termes de responsabilisation des acteurs. « L'enseignement et la recherche impliquent l'objectivité du savoir et la tolérance des opinions. Ils sont incompatibles avec toute forme de propagande et doivent demeurer hors de toute pression idéologique ou confessionnelle. À cette fin, des garanties leur sont conférées appelées franchises et libertés universitaires ». Il faut noter que toutes les catégories de personnel sont prises en compte, avec une description de leurs droits et devoirs, et de leurs rôles et responsabilités.
- Le texte sur le statut particulier de l'université est important, dans le sens où il est la reconnaissance de la spécificité de cette institution, en termes de responsabilités et d'activités. Il en découle une forme de responsabilisation des acteurs impliqués (décret du 12 décembre 2000).
- Le texte sur le règlement intérieur (arrêté du 10 mars 2006) est une innovation inédite. Il établit les rôles et les responsabilités

des acteurs administratifs, académiques, de soutien et de sécurité, précise les sanctions et procédures disciplinaires applicables.

- Le précédent texte est complété par le décret du 27 juillet 2007, qui porte spécifiquement sur le régime disciplinaire applicable aux étudiants et aux candidats aux examens et concours organisés par les universités du Burkina Faso.

Un certain nombre de mesures financières motivantes ont été prises. La revalorisation du statut de l'enseignant est une préoccupation de la Refondation, qui propose de relever le niveau des salaires, mais aussi d'instaurer diverses primes et indemnités : primes académiques, relèvement du taux de la prime de recherche et du montant alloué pour le voyage d'études, etc. (UO, 2000).

Concernant le personnel ATOS, la délibération du Conseil d'administration (CA) de 2009 mérite d'être retenue, car elle établit une série de motivations d'ordre financier ciblant les responsables chargés de l'exécution des actes de la vie universitaire (chef du service administratif et financier [CSAF], responsable des scolarités décentralisés et de la scolarité centrale, vice-président chargé des enseignements, président de l'université, etc.). La grande faille de cette délibération tient au fait qu'elle ne prend pas en compte les acteurs clefs au niveau des UFR, en l'occurrence les chefs de département, les directeurs et les directeurs-adjoints.

Les étudiants, quant à eux, bénéficient d'une augmentation du montant de l'aide qui leur était accordée annuellement, ainsi que de l'élargissement des bénéficiaires.

Certaines recommandations nécessaires n'ont pas connu d'applications, notamment celles offrant une meilleure gestion des flux par la sélection des étudiants à l'entrée de l'université et la création d'un système intra- et extra-muros des étudiants, mesure qui aurait permis de s'attaquer à une des causes profondes de la crise universitaire, c'est-à-dire le surpeuplement de l'université.

Des efforts encourageant la responsabilisation des enseignants ont également été produits au niveau pédagogique. D'une part, des mesures de nature à revaloriser le statut de l'enseignant sont préconisées. Le volume horaire statutaire est réduit afin d'alléger la charge pédagogique et de dégager plus de temps à consacrer à la recherche. Il y a aussi

l'institution de l'année sabbatique. C'est une innovation véritable qui hisse l'enseignant burkinabé au même statut que ses homologues étrangers (UO, 2000). D'autre part, des mesures visant à améliorer la qualité de l'enseignement comme la création du centre de pédagogie universitaire, et l'institution de cahier pédagogique visant à rassurer les acteurs sur l'effectivité de l'exécution des enseignements sont introduites (UO, 2000).

Les mesures visant à responsabiliser les différents acteurs de la vie et de la gouvernance universitaires sont diverses. Certaines sont inédites, d'autres sont une réaffirmation de principes déjà existants. Elles ont connu des fortunes diverses : certaines ont été appliquées ou acceptées ; d'autres n'ont pas été appliquées ou ont été rejetées.

En somme, la Refondation a essayé de revisiter les organes de la gouvernance institutionnelle. Pour ce faire, elle s'est d'abord attachée à recadrer les missions et objectifs de l'université, lui conférant ainsi un statut juridique propre à favoriser une bonne performance. Pratiquement tous les niveaux institutionnels ont été repensés : les organes dirigeants et délibérants, les organes académiques et pédagogiques, les organes financiers, les acteurs administratifs et académiques.

Les principales tendances dans l'introduction de changements sont de trois ordres : la création de nouveaux organes (vice-présidents, conseil scientifique, etc.), la mise à jour de certaines structures (changement de dénomination), la prise de mesures réglementaires ou de divers autres ordres.

Il apparaît que les changements intervenus dans la gouvernance financière sont moins visibles que ceux intervenus dans la gouvernance académique. Les acteurs les plus affectés par la Refondation sont donc essentiellement les enseignants et les étudiants, ce qui ne signifie pas qu'ils sont les plus satisfaits de la Refondation.

À la faveur de la Refondation, les premiers responsables de l'université ont élaboré un plan stratégique intitulé Plan stratégique quinquennal de développement de l'Université de Ouagadougou (2005-2009). Les principaux axes de ce plan stratégique touchent l'amélioration de la qualité de la formation, le renforcement de la professionnalisation, l'ouverture de l'université sur son environnement,

le développement des capacités institutionnelles, l'amélioration des conditions de travail et la motivation des enseignants et du personnel administratif, la contribution à la résolution des problèmes sociaux des étudiants, et la réduction de la pauvreté au Burkina Faso (Ouedraogo, non daté).

Trois ans après l'achèvement du plan quinquennal, la situation de l'université reste mitigée, avec très peu de changements par rapport à celle d'avant la Refondation décrite dans l'introduction du rapport de la Refondation. Peut-être même qu'elle s'est aggravée. Les problèmes de ressources humaines et financières, d'infrastructures, de gestion des flux, de motivation des acteurs, etc. restent presque entiers. Sur le plan académique, le taux d'encadrement des étudiants reste faible. Au niveau des ressources humaines, la démoralisation affecte toujours la communauté universitaire (absence de plans sérieux de gestion des carrières, manque de prise en charge adéquate, salaires globalement bas, conditions de travail très précaires, etc.) La subvention de l'État reste la seule source de financement, sauf dans les filières professionnelles, où les frais de formation permettent à ces structures de fonctionner et, quelquefois, d'appuyer les départements classiques. C'est donc peut-être au niveau de la professionnalisation que l'on constate des avancées notables, avec la floraison de filières professionnelles dans les différentes UFR. Mais, là aussi, il convient de tempérer les affirmations, car de plus en plus, les étudiants rejettent le paiement des frais de formation qu'ils estiment trop élevés.

3.3 Effets des changements introduits sur le management

Cette section repose sur les entretiens individuels réalisés avec les décideurs nationaux et institutionnels. Elle vise à présenter leur perception des effets de la Refondation sur le management de l'UO. L'accent sera mis sur les effets liés à la gouvernance institutionnelle et académique, à la gestion financière, aux changements dans les sources de financement et dans les mécanismes de flux de trésorerie, à la gestion de l'université, du personnel et à la qualité des programmes offerts par l'université aux étudiants, aux ressources et à leur utilisation.

Les effets de la Refondation perçus par ces décideurs sur le management de l'Université de Ouagadougou (UO)

Les résultats des entretiens individuels avec les décideurs nationaux et institutionnels montrent de nombreux effets sur des aspects divers de la gouvernance universitaire, mais dénotent aussi une absence d'effets dans certains domaines.

Concernant la gouvernance institutionnelle, les effets perçus concernent la mise en place d'instances délibérantes telles que le conseil d'administration (CA), le conseil scientifique (CS) et le conseil de la formation et de la vie universitaire (CFVU) et la mise en place de la professionnalisation des filières de formation. Ces acteurs estiment que la Refondation de l'UO n'a pas apporté des effets innovants sur la planification. La gouvernance universitaire est tributaire de la bonne volonté de l'État qui pourvoit au budget de fonctionnement de l'université à hauteur de 90 %. La Refondation n'a pas favorisé la mise en place d'instruments de contrôles interne ou externe dans la gouvernance à l'UO.

Quant à la structure de la gouvernance, la Refondation a joué là-dessus parce que, dès le début, on a nommé un chancelier qui était chargé de mettre en place cette Refondation pour assurer la réouverture de l'université. (...) Quand on a réouvert, on a continué à l'appeler chancelier, et après, on a mis fin à cette fonction. Il a été nommé comme président. (...) C'est le gouvernement qui nomme le président de l'université. C'est au niveau des différentes UFR qu'il y a des élections, ainsi qu'au niveau des chefs de département. On prévoit des élections toujours. La structure de gouvernance a subi une petite amélioration (Décideur institutionnel, leader syndical 1 – DILS).

Toujours au niveau de la gouvernance institutionnelle, on s'aperçoit que la réforme a renforcé le pouvoir du président d'université.

Avant la réforme, nous avions tous ces conseils-là qui correspondaient à l'assemblée de l'université, le conseil de la formation et de la vie universitaire (CFVU) c'est-à-dire l'assemblée générale, on ne voyait pas son utilité dans une institution de formation, donc on préférait parler d'un conseil de la formation de la vie universitaire de façon générale, et généralement le président est le président de ce conseil comme il est le président des autres conseils. Vous voyez quand même que c'est quelqu'un qui est trop puissant, et ça, peut-être qu'il faut voir dans le fonctionnement, est-ce que c'est toujours bon. Et puis il y a

le conseil scientifique qui est strictement composé d'enseignants, ce sont les questions académiques et, par exemple, dans tous les conseils, en dehors du conseil scientifique, les différentes composantes de la vie universitaire sont représentées. Nous avons les enseignants, le personnel, les étudiants. Il reste qu'il y a des débats sur les associations à caractère syndical que nous n'avons pas. Par exemple, dans la composition du CFVU, il n'y a pas cela. Ils sont présentement acceptés ; eux ils aiment dire « tolérés » parce qu'ils peuvent apporter quelque chose. La question de la représentation des différentes composantes mérite d'être revue. Et même au niveau des étudiants il y a des débats. Ils ne sont pas d'accord. Mais je pense qu'il y a des réajustements de gouvernance qui méritent d'être faits (Décideur national, ex-ministre, ex-secrétaire général du ministère des Enseignements supérieurs – DNMSGM).

Les décideurs nous renseignent aussi sur l'importance de l'ouverture des organes aux milieux extérieurs.

À ce niveau, la Refondation a été l'ouverture de l'université ; donc on a fait entrer dans le conseil les banques, les chambres de commerce, toutes les personnes qui peuvent être dans le domaine de l'emploi, de la création de l'emploi, on les a tous mis là-dedans ; et pour élargir la démocratie interne, les syndicats ont eu leur place dans les structures, les étudiants à travers leurs organisations. (...) Donc chaque UFR avait un représentant au niveau du conseil de la formation et de la vie universitaire (CFVU). Ensuite, le conseil scientifique qui est réservé aux professeurs de rang A pour pouvoir décider un peu des programmes, de valider académiquement les programmes. Le CFVU est une structure administrative de contrôle général du fonctionnement de l'université au quotidien. En plus de cela il y a le super conseil : le conseil d'administration (Décideur institutionnel, ex-chancelier UO – DICUOR).

Selon les acteurs concernés, la Refondation a apporté peu d'effets tangibles en rapport avec la gestion académique. Certains expliquent cela par le fait que la gestion de l'université serait plus politique que professionnelle.

Non ! La Refondation n'a pas changé les données académiques. La Refondation a laissé le système académique tel qu'il était, ce qui allait changer le système académique c'est beaucoup plus tard que la Refondation. Sinon la Refondation a laissé le système académique tel qu'il est. Sinon la seule différence est qu'on a créé des UFR là où il y a des facultés et que les facultés qui avaient les enseignements en commun continuent d'avoir leur enseignement en commun, ce ne sont

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

plus les mêmes diplômes, par exemple vous prenez l'ancienne Faculté des sciences et techniques, nous avions toutes les filières scientifiques dedans, mais quand on crée les deux UFR, maintenant les mêmes filières existent dans chacune des UFR pour ce qui est de leur spécificité mais il n'y a pas de changement dans le corps de l'enseignement tel qu'il est, ou de la formation telle qu'elle est (Décideur national, ex-ministre, ex-secrétaire général du ministère des Enseignements supérieurs – DNMSGM).

Sur la gestion financière, la réforme n'aurait pas eu d'effets visibles sur les modalités de mobilisation des sources de financement. La réforme a transformé l'université en établissement public à caractère scientifique, culturel et technique (EPCSCT), ce qui ne lui permet pas de faire des recettes à même de lui garantir une autonomie en matière de gestion financière. L'autonomie financière de l'université est très contrôlée, compte tenu de sa dépendance vis-à-vis des fonds de l'État.

L'université comme on le dit a une autonomie financière, mais c'est une autonomie encadrée (...) autrement dit lorsque l'État donne la subvention, il y a les frais de mission des étudiants et un certain nombre de ressources. Je pense en particulier à la librairie universitaire (Décideur institutionnel, directeur – DIDI).

Concernant la gestion du personnel, la Refondation n'a pas apporté d'effets spectaculaires. Elle a donné une orientation plus forte au volet académique, mais n'a pas favorisé le recrutement d'un nouveau type de personnel ayant de meilleures compétences pour assurer un meilleur fonctionnement du nouveau système académique issu de la Refondation.

Moi, je ne vois pas, il y a eu un rationnement des recrutements. Le problème c'est qu'il y aura un déficit dans l'enseignement, c'est clair. Un déficit en enseignants qualifiés, parce qu'on n'a pas recruté en qualification sur le temps. On a perdu. Chez nous vous avez plus de professeurs agrégés que d'assistants ! En ce moment il y a un problème (Décideur institutionnel, leader syndical 2).

La réforme de gouvernance a-t-elle amélioré l'efficacité de la gestion de l'université ? Les décideurs nationaux et institutionnels donnent des réponses variables. Pour certains, elle a introduit une nouvelle gestion et amélioré l'efficacité de la gestion de l'université via la création des UFR, qui bénéficient d'une autonomie de gestion à travers le CFVU. Pour d'autres, la gestion de l'université n'a pas toujours été

faite de manière intégrale avec une application rigoureuse de l'esprit de la réforme, le nouveau système étant géré dans l'esprit de l'ancien.

Je pense que là si tout est bien fait, on doit avoir tiré des bénéfices concrets, parce qu'avec la notion de création des conseils au niveau des établissements, l'ordonnateur ne peut plus faire des dépenses comme il veut. Avant ça, le président de l'université faisait des dépenses comme lui il estimait bon. Il suffisait de voir son PCA⁷, le conseil d'administration valide ce qu'il fait et ça fonctionne. Mais avec le conseil de gestion ce n'est pas possible (Directeur national, ex-ministre, ex-secrétaire général du ministère des Enseignements supérieurs – DNMSGM).

La réforme de gouvernance a-t-elle amélioré la qualité des programmes offerts par l'université ? Deux réponses contrastées se dégagent. Pour certains, elle a amélioré la qualité des programmes offerts par l'Université de Ouagadougou (UO). Pour d'autres, non.

Personnellement, je tire une satisfaction dans le volet académique (c'est vrai que c'était mon domaine), le fait que les étudiants ont des enseignements qui sont organisés en modules qu'ils peuvent valider et conserver, c'est un acquis majeur, et ne serait-ce que pour cela, la réforme valait la peine (Décideur institutionnel, ex-vice-doyen, ex-vice-président de l'assemblée générale de l'UO – DIVDPAGUOR).

Concernant l'amélioration de la base des ressources et leur utilisation par la réforme, une unanimité semble se dégager sur le fait qu'il n'y a pas eu d'effets positifs. La réforme de gouvernance n'a pas amélioré la base des ressources et leur utilisation. L'université ne dispose pas de fonds propres pour son fonctionnement, et c'est l'État qui apporte plus de 90 % des fonds alimentant le budget de l'université. Les principaux acteurs de la réforme avaient amorcé l'idée de trouver des fonds propres à l'université pour favoriser son autonomie. Un décideur institutionnel exprime le fait que la dépendance financière de l'université vis-à-vis de l'État n'a toujours pas changé.

Bon, pendant que j'étais là-bas, il n'y a avait pas d'autre budget. C'était le budget de l'État seul (Décideur institutionnel, directeur adjoint – DIDA).

Au niveau du personnel enseignant, des initiatives individuelles sont développées autour de projets de recherche pour mobiliser des fonds

7. Président du conseil d'administration (PCA).

de la coopération interuniversitaire. Les projets de recherche financés par la coopération interuniversitaire apportent de l'argent aux différents laboratoires pour fonctionner. Les partenaires du développement contribuent financièrement à des programmes de recherche, favorisant par ailleurs une dépendance financière vis-à-vis des pays développés.

Mais il y a toujours eu des projets qui ne dépendaient pas de la réforme. Il y a toujours eu des projets de recherche avec la coopération belge qui ont toujours continué et qui existaient avant. Ça n'a pas changé particulièrement parce qu'il y a eu la réforme. La Refondation n'a pas dicté la recherche de fonds autres que ceux du gouvernement. Chez nous ce n'est pas la Refondation qui a entraîné les projets, chez nous il existait déjà, ça a été une continuité de ce qui existait (Décideur institutionnel, directeur adjoint – DIDA).

À la faveur de la réforme de gouvernance, l'université a pris des initiatives endogènes pour se donner une autonomie financière, en développant une politique de promotion des activités économiques de la librairie universitaire, de l'atelier central de maintenance et de la Maison des hôtes. Mais ces initiatives n'ont pu être mises en œuvre concrètement.

Les textes de la Refondation ont beaucoup précisé les rôles. Je vous ai parlé des fonds propres. C'est parce que l'université au-delà des frais d'inscription, il y a des unités économiques comme la librairie universitaire, la direction des presses universitaires, qui ont des activités qui génèrent de l'argent normalement. Mais, malheureusement notre Maison des hôtes n'arrive même pas à répondre parce que nous avons des enseignants qui viennent de l'extérieur, il faut les loger, et quand vous créez une maison des hôtes et les gens dorment cadeau, on ne va nulle part. Donc c'est important (Décideur institutionnel, ex-vice-doyen, ex-vice-président de l'assemblée générale de l'UO – DIVDPAGUOR).

3.4 Conclusions et leçons tirées

La réforme de gouvernance a-t-elle atteint ses objectifs ? La réponse à cette question ne peut pas être simple et catégorique, car la Refondation a eu des résultats mitigés. En effet, aussi bien la revue de la documentation existante que les résultats des enquêtes indiquent des zones de lumière et d'ombre. La Refondation n'a pas atteint tous ses objectifs, mais l'a fait dans certains domaines.

Pour commencer, la Refondation a posé un diagnostic pertinent quant aux difficultés ayant conduit à la crise de 1999/2000. Et, ce faisant, les objectifs qu'elle s'est fixés pour faire face à ces difficultés sont également pertinents et réalistes. Cependant, dans sa mise en œuvre, la Refondation a connu de sérieux problèmes liés aux manques de rigueur, de consultation, et de moyens financiers, qui l'ont empêchée d'atteindre tous ses objectifs.

Néanmoins, la Refondation a opéré des avancées significatives dans la gouvernance de l'université. En termes de restructuration des instances de gouvernance, elle est arrivée à insuffler un esprit démocratique – certains diraient qu'elle n'a fait que renforcer cet esprit – en maintenant le mode électif des dirigeants (elle a même proposé l'élection du président et de ses vice-présidents, en assurant une assez bonne représentation de tous les acteurs dans les instances de gouvernance – et, pour ce faire, il aurait fallu que les textes soient pris en conséquence, ce qui n'a pas toujours été le cas.

Sur le plan de la gestion financière, certains répondants estiment que la Refondation a instauré un niveau de contrôle plus élevé et plus efficace de l'utilisation des ressources budgétaires. Les conseils de gestion seraient des instruments de contrôle du président, ordonnateur du budget. Il faut toutefois noter que si c'est dans cette optique qu'on a défini le rôle des conseils, dans la pratique (mise en œuvre), les conseils de gestion, qui relèvent des UFR et instituts, n'ont aucun moyen de contrôler le président : en effet, le président de l'université reste le seul ordonnateur du budget et ne rend compte de sa gestion qu'à son conseil d'administration (CA) et à l'assemblée générale des sociétés d'État (AGSE) présidée par le Président du Burkina Faso, entouré de tous les membres du gouvernement. Le CA se réunit deux fois dans l'année : en décembre pour adopter le budget, et en mars pour approuver le compte administratif et le compte de gestion qui seront soumis en juillet à l'AGSE, seule structure habilitée à donner quitus au président de sa gestion.

En matière de soutien à la recherche et aux étudiants, la mise en place du Fonds national pour l'éducation et la recherche (FONER) est sans conteste une réussite, surtout pour le volet concernant les étudiants. L'engouement des étudiants pour l'aide financière fournie par le FONER

est tel que le gouvernement a dû assouplir les critères d'accès et élargir la base des bénéficiaires potentiels. Le FONER a permis à de nombreux étudiants de poursuivre leurs études dans des conditions acceptables. Dans certains cas, c'est même la motivation principale pour s'inscrire à l'université.

Mais c'est surtout au niveau académique que la Refondation a eu les résultats les plus appréciables et durables. Elle a donné une forte impulsion à la professionnalisation, conduisant à une ouverture tous azimuts des filières professionnalisantes. Elle a introduit une réorganisation des enseignements (semestrialisation, système modulaire, etc.) qui, bien que difficilement acceptée par les enseignants, s'est avérée une innovation pertinente et durable : elle a permis de faire face, avec plus ou moins de réussite, à la pénurie des salles de cours et elle a préparé la mise en œuvre du système licence-master-doctorat (LMD).

Pourquoi certaines composantes de la réforme n'ont-elles pas été réalisées ? La réforme a été introduite dans la précipitation : il n'y a pas eu suffisamment de réflexion avant de l'engager. Des considérations politiques ont influencé négativement la conduite (pas la conception) de la Refondation, à tel point que la communauté universitaire s'est scindée en deux blocs : les refondateurs et les non-refondateurs. Une bonne frange des acteurs (enseignants et étudiants, notamment) a été exclue de la Refondation (de la conception à sa mise en œuvre), ce qui semble affecter la gouvernance de l'Université de Ouagadougou (UO) jusqu'à aujourd'hui, y compris les universités et centres universitaires mis en place depuis lors. La plupart des principaux acteurs actuels non élus de l'UO et de ces nouveaux centres sont issus des artisans de la Refondation.

Selon certains décideurs, la Refondation n'a pas été appliquée intégralement et avec rigueur. Seuls les aspects académiques, relevant donc de l'autorité exclusive du monde académique, ont connu un pourcentage élevé d'application. Les aspects financiers, infrastructurels, et de ressources humaines n'ont été que vœux pieux, lorsqu'ils ont fait l'objet de discussions. Toutes ces choses suggèrent la dépendance vis-à-vis de l'autorité politique et du budget étatique.

La Refondation propose d'élire un président et des vice-présidents, mais l'autorité politique n'a pas retenu ce mode de désignation. Elle

promet l'établissement d'infrastructures et la limitation des effectifs dans les UFR. Tout cela a été vain, car c'est finalement l'autorité politique qui a eu le dernier mot et ses intérêts semblent avoir évolué après la crise. Cette situation a fini par donner l'impression que la Refondation manquait de planification sérieuse. Elle a été introduite à la hâte, en réaction à la crise spontanée.

La Refondation n'a pas connu de succès satisfaisant, également parce que sa gouvernance financière est inadaptée et inadéquate. Son budget repose à plus de 90 % sur la subvention étatique, ce qui traduit une dépendance presque totale, affirment certains décideurs institutionnels et nationaux. Du coup, toute décision ayant une incidence financière n'a de chance de succès que si elle est approuvée par l'autorité politique. La faiblesse même de ce budget est un handicap sérieux. Les priorités des universitaires et celles des politiques semblent ne pas correspondre. En guise d'illustration, depuis deux ou trois ans, le budget ne consacre aucune somme à l'investissement. Le budget de la recherche brille également par sa faiblesse. Le comble est que l'université ne dispose pas d'autonomie financière : le contrôleur financier, qui ne rend compte qu'au ministre des Finances, est juge de l'opportunité des dépenses, ce qui conduit à des situations difficiles où, par exemple, l'ordonnateur (le président) prescrit une dépense, et le contrôle financier refuse de l'approuver.

Il faut insister sur la forte politisation de l'université. La nomination du président et de ses vice-présidents en est une illustration frappante. Mais cette politisation s'exprime surtout de manière insidieuse et discrète. Les débats dans les instances de gouvernance manquent souvent d'objectivité et de sincérité. Au niveau des ressources humaines, le recrutement des enseignants ne suit pas toujours la procédure normale. Il en est de même de l'affectation de personnels administratifs et de soutien, dont la qualité reste souvent à désirer. La faiblesse des salaires a également une dimension politique ; l'autorité faisant attention à ne pas créer des situations pouvant conduire à des revendications au niveau des autres corps d'État.

Une évaluation de ce qui marche et ce qui ne marche pas lorsqu'on introduit une réforme de gouvernance au niveau institutionnel permet de faire les remarques suivantes. Au nombre des aspects dont le

fonctionnement est difficile dans une réforme institutionnelle au niveau universitaire, on peut citer en premier lieu la gestion politique. Parce qu'elle manque souvent d'objectivité et qu'elle répond surtout à des préoccupations et des calculs d'ordre non académique, la politisation de la gouvernance est plus un frein qu'un éperon pour la gouvernance universitaire.

Cependant, une volonté politique en harmonie avec une perception juste de la spécificité du monde universitaire, peut constituer un facteur de changement positif. Ainsi, par exemple, si la volonté politique aboutit à accorder une autonomie réelle à l'institution, cela peut accroître le sens de responsabilité et le niveau d'efficacité. Des ressources suffisantes et une bonne planification (et exécution) sont également des aspects importants pouvant améliorer la performance d'une institution académique étatique. Une responsabilisation et confiance accrues devant l'autorité universitaire permettrait un choix judicieux du type d'infrastructures et d'équipements et produirait une gestion efficace de l'institution.

Une approche holistique, et non sectorielle, aurait permis à la Refondation de connaître un meilleur taux de résultat. Or ici, l'accent a trop été mis sur le volet académique, oubliant que les autres volets sont nécessaires pour que l'académique fonctionne (ressources financières et humaines, infrastructures). L'approche holistique, prenant en compte les dimensions clés de l'institution, est un facteur de réussite.

L'exemple de la Refondation révèle aussi que trop de promesses ont été faites au départ, et qu'à l'arrivée, très peu ont été tenues. La Refondation promettait un contrôle des flux dans les UFR, la mise en place de deux systèmes parallèles (intra- et extra-muros) pour désengorger l'université, la revalorisation du statut de l'enseignant, la construction d'infrastructures, etc. Ces initiatives n'ont pas vu le jour. Cela indique l'absence de rigueur dans la conception et dans la planification, et le manque d'attention sérieuse dont ont souffert certains facteurs essentiels, par exemple, le fait que l'Université de Ouagadougou (UO) dépend de l'État et que, par conséquent, le dernier mot revient à l'autorité étatique et non académique. Les refondateurs ont très certainement eu l'aval de l'autorité étatique au départ, mais les intérêts variant selon les moments, lorsque la crise est passée, l'État n'avait plus

de pression pour faire l'effort politique et financier nécessaire pour être à la hauteur des engagements pris.

Lois/Décrets/Arrêtés

Ordonnance N° 74/031/PRES/EN portant transformation du Centre d'enseignement supérieur de Ouagadougou en université.

Lois

Loi n°032-2000/AN du 8 décembre 2000, portant création de la catégorie d'établissement public de l'État à caractère scientifique, culturel et technique (EPCSCT).

Loi n°033-2000/AN du 8 décembre 2000, portant abrogation de l'ordonnance n°74/031/PRES/EN du 19 avril 1974, portant transformation du Centre d'enseignement supérieur de Ouagadougou en université.

Loi n°013/2007/AN du 30 juillet 2007, portant loi d'orientation de l'éducation au Burkina Faso.

Loi n°025-2010/AN, portant régime juridique applicable aux emplois des enseignants-chercheurs, des enseignants hospitalo-universitaires et des chercheurs au Burkina Faso.

Décrets

Décret n° 98 169/PRES/PM/MESSRS portant organisation du ministère des Enseignements secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique

Décret n° 2007-542/PRES/PM/MESSRS portant organisation du ministère des Enseignements secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique.

Décret n° 2007-540/PRES promulguant la loi n°013-2007/AN du 30 juillet portant loi d'orientation de l'éducation nationale.

Décret n° 2008-645/PRES/PM/MESSRS portant organisation de l'enseignement supérieur.

Décret n° 2011-033/PRES/PM/MESS/MRSI/MEF/MS portant organisation des emplois des enseignants-chercheurs et réglementation des fonctions d'assistant, d'enseignant à plein temps, d'attaché de recherche et ingénieur de recherche.

Décret n° 2006-424/PRES/PM/MFPRE/MFB/MESSRS 11 septembre 2006 portant organisation des emplois des établissements d'enseignement supérieur publics et du Centre national de la recherche scientifique et de technologie (CNRSTS) et réglementation des fonctions d'assistant, d'enseignant à plein temps, d'attaché de recherche et d'ingénieur de recherche.

Décret n° 2007-486/PRES/PM/MESSRS du 27 juillet 2007 portant régime disciplinaire applicable aux étudiants et aux candidats aux examens et concours organisés par les universités du Burkina Faso.

Décret n° 2011 - /PRES/PM/MESS portant organisation du ministère des Enseignements secondaire et supérieur.

Décret n° 95-118/PRES/PM /MESSRS/MEFP portant approbation des statuts particuliers de l'Université de Ouagadougou.

Décret n° 2000-559/PRES/PM/MESSRS/MEF du 12 décembre 2000 portant approbation des statuts de l'Université de Ouagadougou.

Décret n° 2000-558/PRES/PM/MESSRS/MEF du 12 décembre 2000 portant érection de l'Université de Ouagadougou en établissement public de l'État à caractère scientifique, culturel et technique.

Décret n° 2000-556/PRES promulguant la loi n°032-2000/AN du 08 décembre 2000 portant création de la catégorie d'établissement public de l'État à caractère scientifique, culturel et technique.

Décret N° 2000-560/PRESS/PM/MESSRS/MEF/SECU du 12 décembre 2000 relatif aux franchises et libertés universitaires.

Arrêtés

Arrêté ministériel n°2000-143/MESSRS/SG/UO/CH du 27 décembre 2000 portant création, organisation et fonctionnement des unités de formation et de recherche et d'un institut à l'Université de Ouagadougou.

Arrêté n°2010 254/MESSRS/SG/VO fixant les statuts des écoles doctorales de l'Université de Ouagadougou.

Arrêté n°2004-043/MESSRS/SG/VO/P du 15 juillet 2004 portant modalités de recrutement et d'emploi de moniteurs à l'Université de Ouagadougou.

Arrêté n°2004-044/MESSRS/SG/VO/P portant modalités de recrutement et d'emploi des enseignants à l'Université de Ouagadougou.

Délibération N°2009 003/MESSRS/SG/VO/CA portant fixation de taux de prise en charge financière d'actes de la vie professionnelle de l'Université de Ouagadougou.

Arrêté N° 2006-009/MESSRS/SG/VO/P du 10 mars 2006 portant règlement intérieur de l'Université de Ouagadougou.

Décision n°2011 019/MESSRS/SP/VO/P portant application du système Licence-Master-Doctorat (LMD) dans les établissements d'enseignement et de recherche de l'Université de Ouagadougou.

Agence universitaire de la Francophonie (AUF) :

- Rapport général d'évaluation des universités du Burkina Faso ; juin 2007-janvier 2008.
- Rapport général d'évaluation de l'Université de Ouagadougou ; juin 2007-janvier 2008.

Ministère des Enseignements secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique (MESSRS) :

- Le nouveau schéma directeur et les nouveaux mécanismes de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique du Burkina Faso à l'horizon 2020 ; mars 2008.
- Rapport de l'Atelier sur la gestion administrative et financière des institutions universitaires, de recherche et du Centre national des œuvres universitaires (CENOU) ; juillet 2009.

Université de Ouagadougou :

- Rapport général de l'Atelier sur la mise en œuvre des recommandations et résolutions issues de la 10^e session de

l'Assemblée générale des sociétés d'État (AGSE) consacrée aux établissements publics de l'État (EPE).

- Besoins des universités et du CENOU ; janvier 2011.
- Rapport général du Symposium sur « La réforme du système LMD et la gouvernance universitaire » ; Ouagadougou 26-28 mai 2011.
- Synthèse des rapports sur la problématique du financement des universités et du Centre national des œuvres universitaires (CENOU) ; juillet 2011.
- Quelles stratégies de financement de l'enseignement supérieur au Burkina Faso ? ; août 2011.

Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), Banque africaine de Développement (BAD) ; Rapport général de l'atelier : Pour une nouvelle vision de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique dans les pays de l'UEMOA. Intégration, pertinence, qualité ; Ouagadougou, 23-25 mai 2004.

Université de Ouagadougou (UO) :

- Les études de 3^e cycle à l'Université de Ouagadougou. 1999, Direction des presses universitaires.
- La Refondation de l'Université de Ouagadougou. Rapport final, novembre 2000.
- Bilan annuel de la coopération universitaire, 2003, mai 2004.
- 30 ans au service de la formation et de la recherche, 2004.
- Rapport général de l'Atelier sur le LMD, 21 décembre 2010.
- Les défis infrastructurels de l'université face aux mutations de l'enseignement supérieur ; sd.
- Projet d'établissement. Une université globale sur le campus ; sd.
- Plan stratégique quinquennal de développement institutionnel de l'Université de Ouagadougou, sd.

Annexe 3.1 La population d'enquête pour l'étude qualitative

Informateurs	Nombre
1. Décideurs nationaux	
Ministère	1 (responsable)
Directeur général de l'enseignement supérieur	1 (responsable)
Commission nationale pour l'enseignement supérieur	1 (responsable)
Conseil national de l'éducation	1 (responsable)
Chefs organismes tampon	2 (DEP, DAF)
Leaders nationaux syndicats	3 (SNESS, SYNTER, SYNTSHA)
Sous-total 1 : décideurs nationaux	9
2. Décideurs institutionnels	
Président UO	1 (Traoré Alfred)
Vice-président	1 (Guinko Sita)
Secrétaire général UO	1 (Toé Pascal)
CUSTA/CPU	1 (Hamidou Touré)
Assemblée UO	1 (Gustave Kabré)
Sous-total 2 : décideurs institutionnels	5
3. Décideurs institutionnels	
Directeur SEG	1
Directeur SVT	1 (Gustave Kabré)
Directeur SDS	1 (Legma B. Jean)
Directeur LAC	1 (Nikiema)
Directeur IBAM	1 (Bayo Karifa)
Chef de département	2 (le plus important et le moins important)
Chefs services administratifs	2 (DEP, DAF)
Secrétaires généraux syndicats enseignants	3 (SNESS, SYNTER, SYNTSHA)
Sous-total 3 : décideurs institutionnels	12
4. Personnel enseignant	
SEG	5 (ETP, A, MA, MC, PT)
SVT	5 (ETP, A, MA, MC, PT)
SDS	5 (ETP, A, MA, MC, PT)
LAC	5 (ETP, A, MA, MC, PT)
IBAM	5 (ETP, A, MA, MC, PT)
Sous-total 4 : personnel enseignant	25
Total général	51 (26 entretiens individuels semi-directifs et 25 entretiens individuels par questionnaires)

Annexe 3.2 Liste des codes pour la codification des entretiens individuels

N	Enquêté	CODE
Niveau national		
1	E_1, masculin, ancien Secrétaire général et ancien ministre de l'Enseignement secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique	DNMSGM
2	EI_2, masculin, ancien vice-recteur de l'UO, ancien directeur de l'enseignement supérieur	DNMVRD
Niveau institutionnel		
3	EI_3, masculin, leader syndical, au moment de la Refondation SNESS	DILS1
4	EI_4, masculin, leader syndical, au moment de la Refondation SYNTSHA	DILS2
5	EI_5, masculin, leader syndical au moment de la Refondation SYNTER	DILS3
6	EI_6, masculin, directeur	DIDI
7	EI_7, masculin, chancelier de l'UO au moment de la Refondation	DICUOR
8	EI_8, masculin, vice-doyen FAST, président de l'Assemblée générale de l'UO au moment de la Refondation	DIVDAGUOR
9	EI_9, masculin, décideur institutionnel, directeur adjoint	DIDA
10	EI_10, masculin, décideur institutionnel, directeur UFR-LAC au moment de la Refondation	DIDR
11	EI_11, masculin, vice-président de l'université au moment de la Refondation	DIVPR
12	EI_12, masculin, Secrétaire général adjoint de l'université au moment de la Refondation	DISGAR
13	EI_13, masculin, chef département lettres modernes à la Refondation	DICD
14	EI_14, masculin, CUSTA-CPU à la Refondation	DICUSTA CPU
15	EI_15, masculin, vice-président de l'université à la Refondation	DIVPUOR

IV. LA RÉFORME DE GOUVERNANCE AU SÉNÉGAL : LES DIFFICULTÉS DE LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE CARTE UNIVERSITAIRE

Bachir Wade, Pape Gueye

4.1 Introduction

L'enseignement supérieur au Sénégal a vu le jour sous la colonisation, mais, jusqu'en 1990, date d'ouverture de la deuxième université à Saint-Louis, l'Université de Dakar était l'unique établissement universitaire du pays à côté d'un certain nombre d'écoles supérieures créées dans les années 1970. Parmi celles-ci, on peut citer, par exemple, l'École polytechnique (EPT) de Thiès pour la formation des ingénieurs de conception en génie civil et électronique. Ces établissements, aux effectifs réduits et rigoureusement sélectionnés, n'étaient pas sous la tutelle du ministère en charge de l'enseignement supérieur mais sous celle de ministères techniques tels que le ministère des Forces armées et le ministère de l'Agriculture. Le choix du rattachement de ces écoles était surtout guidé par le souci de les mettre à l'abri des soubresauts qui rythmaient le fonctionnement de l'université sénégalaise.

En effet, l'enseignement supérieur sénégalais a été marqué par une succession de crises à partir des années 1970, et par les réformes successives visant à les résoudre. La crise du système s'est accentuée à travers une série d'instabilités dues aux revendications à caractère social des étudiants ou des enseignants et a abouti à plusieurs années blanches dès 1988. En effet, la situation à l'Université de Dakar devenait de plus en plus insoutenable. Ses effectifs avaient explosé du fait de l'augmentation de la demande en enseignement supérieur. Une situation d'engorgement des établissements s'était installée et ses effets se faisaient lourdement sentir à cause d'un plan d'ajustement structurel adopté par les autorités et qui ne permettait pas à l'État d'augmenter les infrastructures d'accueil et leurs équipements.

Toutes ces difficultés ont eu pour conséquence la forte détérioration de la qualité des enseignements, de leur pertinence et de l'efficacité des institutions de formation. Les autorités sénégalaises ont alors été

obligées d'organiser une Concertation nationale sur l'enseignement supérieur (CNES), en 1993, pour impulser une nouvelle dynamique.

Pour accompagner le Sénégal dans la mise en œuvre des réformes préconisées par la CNES, la Banque mondiale a accordé aux autorités en 1996, un financement d'un montant d'environ 31 millions de dollars EU dans le cadre du projet intitulé « Projet d'amélioration de l'enseignement supérieur » (PAES). Mais le PAES a plus tard été combattu par les étudiants et les syndicats d'enseignants du supérieur qui voyaient dans la mise en œuvre des réformes un blocage durable du système.

À la suite de cet échec, l'enseignement supérieur sénégalais avait besoin d'une nouvelle réforme dès 2000. C'est ainsi qu'une commission « Carte universitaire », composée d'universitaires, de chercheurs et de formateurs, fut mise sur pied. Elle était chargée de faire des propositions de réforme et de recadrage de la carte universitaire. Il lui avait été demandé de réfléchir à l'introduction de nouvelles structures de formation, en réponse aux besoins et aux exigences de développement économique du pays, et sur un mode de fonctionnement de gouvernance des institutions.

La réforme en question prévoyait la création à Thiès d'un important pôle universitaire, essentiellement technologique et scientifique, l'Université polytechnique de Thiès⁸ (UPT), dans lequel seraient concentrées les formations d'ingénieurs dans tous les domaines technologiques : agronomie, mines, architecture, électrotechnique, urbanisme, génie civil, etc. Était envisagée également la mise en place progressive de collèges universitaires régionaux (CUR) dans toutes les régions, et la création d'une faculté des sciences et technologies de l'éducation et de la formation (FASTEF), en lieu et place de l'École normale supérieure (ENS).

L'ouverture des organes de gouvernance aux entreprises et aux collectivités locales constitue un autre axe important de la réforme. En effet, les représentants des conseils régionaux (Thiès, Diourbel), des communes et des sociétés commerciales devaient désormais être des membres de droit des conseils d'administration qui remplacent les

8. Le ministre avait annoncé à cette occasion qu'une partie du financement de ce projet était déjà acquise auprès des partenaires canadiens qui avaient déjà financé la construction de l'École polytechnique de Thiès.

assemblées d'université dominées par les enseignants. Il a d'ailleurs été retenu que la présidence de ces conseils d'administration soit réservée à un personnage externe à l'université.

Dix ans après l'adoption de la réforme, un premier bilan peut être fait. Ainsi, la recherche exposée ici analyse l'expérience de conception et de mise en œuvre de la carte universitaire dans l'enseignement supérieur sénégalais, et notamment l'intégration de l'École polytechnique de Thiès (EPT) à la nouvelle université. L'analyse a été centrée sur l'aspect de gouvernance, et notamment sur les effets de cette réforme au niveau du management de l'Université polytechnique de Thiès.

L'analyse avait les objectifs spécifiques suivants :

- étudier la politique d'élargissement de la carte universitaire par la création de l'Université polytechnique de Thiès ;
- analyser la mise en place des nouvelles structures de gouvernance dans ce contexte ;
- établir les effets de la réforme sur le management de l'UPT.

La démarche méthodologique adoptée est de type inductif et descriptif. L'étude s'appuie aussi sur des données provenant de sources secondaires (documents de politiques, rapports officiels) et de statistiques.

L'étude du cas de l'UPT, devenue plus tard l'Université de Thiès, est faite à partir d'une enquête menée auprès des différentes composantes de la communauté universitaire (décideurs, administrateurs, enseignants-chercheurs) et des responsables nationaux (directeur de l'enseignement supérieur, recteur sortant). À cet effet, 10 guides d'entretien et 30 questionnaires ont été distribués. Les réponses recueillies concernent 8 entretiens et 15 questionnaires.

Tableau 4.1 Liste des responsables administratifs interrogés

Nombre	Poste actuel
3	Chefs des services administratifs
1	Chef du service juridique
1	Directeur intérimaire des ressources humaines et de la formation
2	Directeurs et vice-directeurs
1	EX-recteur

Tableau 4.2 Liste des enseignants interrogés

Nombre	Département
2	Enseignants à l'IUT Département génie civil
2	Enseignants en productions végétales (INSA)
3	Enseignants en sciences expérimentales de l'UFR SET
4	Enseignants-chercheurs ISFAR
4	Enseignants de l'École polytechnique

4.2 La réforme de gouvernance de 2002 et sa mise en œuvre

La réforme de la carte universitaire de 2002 au Sénégal demeure une des réformes les plus importantes car elle porte sur le processus de décentralisation de l'enseignement supérieur au Sénégal. Elle vise essentiellement le développement de l'offre nationale de formation par l'extension de la carte universitaire à l'ensemble du pays, en commençant notamment par l'ouverture du Centre universitaire régional (CUR) de Bambey (devenu très récemment Université Alioune Diop de Bambey), de l'Université de Thiès et de l'Université de Ziguinchor.

Les raisons de la réforme de gouvernance

Depuis les années 1970, l'enseignement supérieur sénégalais est affecté par une succession de crises. C'est ainsi qu'après la crise scolaire et universitaire mondiale de mai 1968, le système éducatif sénégalais a connu des périodes de troubles et d'incertitudes. En vue de leur trouver une solution durable, des États généraux de l'éducation et de la formation furent organisés en 1981, dans l'optique de dégager un consensus national autour d'une réforme du système éducatif.

La situation de l'enseignement supérieur a été longuement discutée. À l'issue de la réunion, il a été proposé la mise sur pied d'une Commission nationale de réforme de l'éducation et de la formation (CNREF), en vue d'une mise en œuvre diligente des conclusions consensuelles arrêtées et de la convocation d'une Concertation nationale sur l'enseignement supérieur. La CNREF a déposé, en 1984, ses conclusions pour une réforme d'envergure de l'ensemble du système éducatif après avoir travaillé pendant trois ans. Malheureusement, nombre de ces conclusions sont restées lettre morte, faute d'options stratégiques claires et des moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

En conséquence, la crise du système s'est accentuée à travers une série d'instabilités dues aux revendications à caractère social des étudiants ou des enseignants, et a abouti à l'année blanche de 1988. En effet, la situation à l'Université de Dakar était devenue de plus en plus insoutenable. Ses effectifs avaient explosé, à cause de l'augmentation de la demande en enseignement supérieur. Une situation d'engorgement des établissements s'était installée et ses effets se faisaient lourdement sentir du fait du plan d'ajustement structurel adopté par les autorités et qui ne permettait pas à l'État d'augmenter les infrastructures d'accueil et leurs équipements.

La volonté d'élargir l'accès à l'enseignement supérieur s'était déjà manifestée en 1990, avec la création de la deuxième université publique sénégalaise : celle de St Louis, qui sera baptisée plus tard Université Gaston Berger (UGB). La décision de l'ouverture de cette université a fait suite à des crises récurrentes qui commençaient à déstabiliser de manière structurelle le fonctionnement et la qualité de la seule université publique qui existait jusqu'alors.

C'est pourquoi, en 1990, à l'ouverture de l'UGB, une première réforme fut adoptée de manière volontariste, en empruntant le modèle d'organisation et de fonctionnement des universités françaises en unités de formation et de recherche (UFR) et unités de valeurs (UV). En outre, tirant les leçons de la surpopulation de l'UCAD et des crises qui en étaient la conséquence, les autorités universitaires ont opté pour des effectifs limités en capacité d'accueil⁹. En revanche, au niveau de la structure de gouvernance, l'UGB n'a pas apporté d'innovations. Elle a simplement reproduit le modèle de Dakar en adoptant les mêmes règles de fonctionnement des assemblées délibérantes, les mêmes modalités de désignation de leurs membres et le même mode de financement (essentiellement public et insuffisant).

9. À l'UGB, une corrélation entre le nombre de lits disponibles et le nombre d'étudiants à admettre est maintenue ; en 2006, la capacité d'accueil atteint à peine 4 500 étudiants, alors que plus de 7 000 sur 20 000 bacheliers demandent à y accéder. Environ 700 ont été admis, ce qui fait à peine le dixième des postulants.

On était alors en pleine période du Plan d'ajustement structurel (PAS)¹⁰, adopté sous l'égide de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, dont l'une des conséquences a été la limitation des investissements dans les secteurs dits « non productifs ». Le PAS devait aussi limiter la masse salariale en arrêtant les recrutements et en gelant les avancements, ce qui a aggravé les problèmes d'accès à l'université, les revendications syndicales et le chômage des diplômés.

Face à la persistante de la crise, les autorités ont organisé, à partir d'avril 1993, une nouvelle Concertation nationale sur l'enseignement supérieur. À la fin de ces assises, un certain nombre de mesures ont été adoptées pour une revitalisation conséquente de l'enseignement supérieur. Elles portaient essentiellement sur le regroupement et la fusion d'établissements (en vue d'une plus grande cohérence du sous-secteur), la professionnalisation et la diversification des filières.

Pour faciliter la mise en œuvre des mesures préconisées par la concertation nationale, le gouvernement du Sénégal a élaboré le Projet d'amélioration de l'enseignement supérieur (PAES), dont le financement d'un montant de 31 millions de dollars EU a été obtenu auprès de la Banque mondiale. À long terme, le PAES devait :

- établir un système plus performant de l'enseignement supérieur, avec un meilleur rapport coût/efficacité, l'équité entre les sexes et une plus grande pertinence pour le développement économique et social du Sénégal ;

10. Un programme d'ajustement structurel est un ensemble de mesures budgétaires, monétaires et fiscales, visant surtout à la réduction des dépenses publiques par :

- la privatisation des entreprises publiques ;
- la suppression des subventions aux biens et services dits de première nécessité (par exemple, produits alimentaires, intrants agricoles, éducation, santé) ;
- la réduction de la masse salariale, c'est-à-dire le licenciement de nombreux travailleurs du secteur public ;
- le blocage des salaires ;
- la dévaluation de la monnaie ;
- la restructuration fiscale (par exemple, l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- la libéralisation du commerce, c'est-à-dire notamment la levée des barrières à l'importation et la liberté des prix ;
- la réduction de la protection fiscale des entreprises locales pour encourager la concurrence ;
- l'augmentation des taux d'intérêt, de façon à encourager l'épargne.

- aider le Gouvernement à recentrer les activités de ses universités sur ses missions pédagogiques, tout en renforçant les capacités de gestion et de contrôle de la qualité.

Malgré ses objectifs louables, le PAES a été combattu par les étudiants et par les syndicats d'enseignants du supérieur qui y voyaient un blocage durable du système. Il s'est soldé par un échec et a été abandonné en 2000. Des doutes subsistaient quant à la faisabilité et à l'efficacité de certaines décisions prévues dans le plan d'action du PAES. Il s'agit notamment :

- du transfert des ressources budgétaires de l'enseignement supérieur vers l'élémentaire (blocage du financement pour un sous-secteur qui en demandait davantage) ;
- de la réallocation du financement des œuvres sociales vers les activités pédagogiques ;
- du blocage des budgets d'investissement ;
- du blocage des salaires ;
- de l'admission des bacheliers, selon la capacité d'accueil des établissements.

La fin brutale du projet en 2000 a ouvert une ère nouvelle dans la politique d'enseignement supérieur, qui a été marquée par la volonté des autorités politiques de procéder à une décentralisation et à des réformes mieux pensées et plus réfléchies pour répondre aux problèmes suivants¹¹ :

- l'insuffisance de l'offre de formation et sa concentration dans deux régions (Dakar et Saint-Louis principalement) ;
- l'importance des dépenses à caractère social (œuvres universitaires, bourses, etc.) comparées aux dépenses pédagogiques et de recherche ;
- les faibles rendements interne et externe des universités par rapport aux écoles supérieures et instituts ;
- les sureffectifs d'étudiants, notamment dans les premiers cycles des facultés ;

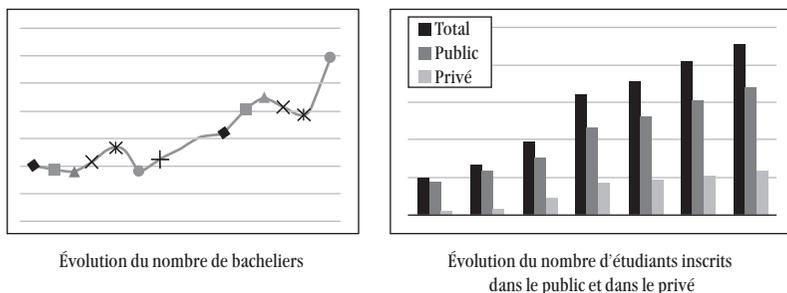
11. *Politique d'enseignement supérieur et de recherche scientifique au Sénégal : situation actuelle et perspectives*. Professeur Oumar SOCK, Dakar, Coordonnateur du volet enseignement supérieur du PDEF (ex-PAES), 2004.

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

- l'absence de budgets pour la recherche ;
- l'éloignement des préoccupations du développement local ;
- l'absence d'une vision stratégique ;
- l'importance du financement étatique ;
- l'absence de transparence sur la gestion.

La *figure 4.1* illustre l'évolution rapide à la fois des bacheliers et des effectifs des inscrits dans l'enseignement supérieur sénégalais. Entre 1996 et 2010, le nombre de bacheliers a été multiplié par trois (10 000 à 30 000). Pour la période de 1990/1991 à 2007/2008, ils étaient quatre fois plus (de 20 000 à 90 000). Les taux d'encadrement à l'UCAD, par exemple, ont évolué de 1/39 en 2005 à 1/50 en 2008. Il est à noter aussi qu'en 2005, la part des bourses dans les dépenses nationales pour l'enseignement supérieur était de 40,4 %.

Figure 4.1 Évolution des bacheliers et des effectifs dans l'enseignement supérieur au Sénégal



Objectifs de la réforme et changements attendus

Les objectifs de la nouvelle réforme, précisés dans les termes de référence de la commission « Carte universitaire » en 2002 sont donc :

- la professionnalisation de l'enseignement et de la formation ;
- la diversification des filières et des établissements ;
- la valorisation des ressources nationales et régionales ;
- l'élargissement de la gouvernance des structures de l'enseignement supérieur.

D'après le ministre chargé de l'enseignement de l'époque, mettre en œuvre cette réforme était une mission expresse que lui avait confiée

le Chef de l'État. Cependant, le contexte et les conditions de réalisation étaient particulièrement difficiles à cause des grèves récurrentes et du contentieux avec les bailleurs de fonds. C'est pourquoi il a fallu recourir à des solutions innovantes.

C'est ainsi qu'une commission « Carte universitaire », composée d'universitaires, de chercheurs et de formateurs, a été mise en place. Elle était chargée de faire des propositions de réforme et de recadrage de la carte universitaire. Il lui a été demandé expressément de réfléchir à l'introduction de nouvelles structures de formation, en réponse aux besoins et aux exigences de développement économique du pays, dans un monde de mutations et de mondialisation des savoirs et des savoir-faire.

Après six mois de travail, la commission a déposé les trois documents constituant ses conclusions. Ceux-ci ont par la suite été envoyés aux structures délibérantes de l'UCAD et de l'UGB pour étude et examen. Cette nouvelle démarche participative permettait ainsi aux responsables et acteurs de l'espace universitaire d'initier et de mener la réflexion sur les réformes et les innovations qu'il fallait apporter à leur sous-secteur.

Dans une troisième et dernière étape, un séminaire de validation a été convoqué pour permettre aux différentes composantes de la communauté universitaire de partager le contenu des documents proposés par la commission, en vue de favoriser une adhésion au programme de réforme et une adoption consensuelle de la nouvelle carte universitaire lorsqu'elle serait entérinée par l'État.

La réforme en question s'articulait autour de trois axes :

1. La création à Thiès d'un important pôle universitaire, essentiellement technologique et scientifique, l'Université polytechnique de Thiès¹² (UPT), qui regrouperait les formations d'ingénieurs dans tous les domaines technologiques (agronomie, mines, architecture, électrotechnique, urbanisme, génie-civil, etc.).

12. Le ministre avait annoncé à cette occasion qu'une partie du financement de ce projet était déjà acquise auprès des partenaires canadiens, qui avaient auparavant financé la construction de l'École polytechnique de Thiès.

2. La mise en place progressive des collèges universitaires régionaux (CUR), l'institution de formations courtes, en prenant comme modèle d'enseignement professionnel et général celui de Bambey, qui offrait plus de filières. Le CUR devait aussi proposer des formations au grand nombre de recalés du bac ou aux exclus des classes de première, pour qu'ils aient ainsi la possibilité d'avoir un métier et un travail. À terme, un CUR au moins serait implanté par région, avec la possibilité d'abriter des formations de premier cycle préparant au deuxième cycle des universités.
3. La création d'une Faculté des sciences et technologies de l'éducation et de la formation (FASTEF), en lieu et place de l'École normale supérieure (ENS). Cette faculté devait prendre en charge la formation des formateurs (professeurs et inspecteurs) et permettre l'émergence d'équipes de recherche se basant sur le système d'enseignement sénégalais et sur les questions de management de l'éducation. La suppression de l'ENS devait aussi permettre de mettre fin aux grèves de la faim des diplômés que les contraintes budgétaires liées à l'ajustement structurel ne permettaient pas d'embaucher dès la fin de leur formation, comme le prévoyaient les statuts de l'école.

Pour détailler ces trois propositions, la commission « Carte universitaire » a constitué trois ateliers, dont l'un était chargé de concevoir la mise en place de l'Université polytechnique de Thiès. Il proposait alors la transformation de l'ancienne École polytechnique de Dakar, devenue un site délocalisé à Thiès de l'École supérieure polytechnique (EPT), en un centre de formation d'ingénieurs qui regrouperait en son sein les établissements d'enseignement supérieur suivants :

- l'École supérieure polytechnique (ESP) – Centre de Thiès ;
- l'École nationale supérieure d'agriculture (ENSA) de Thiès ;
- l'École nationale des cadres ruraux (ENCR) de Bambey ;
- l'Institut des sciences de la terre (IST) de la Faculté des sciences et techniques (FST) de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD).

La dénomination¹³ de ces écoles devait être changée en :

- UFR de génie-civil, d'architecture et d'urbanisme ;
- UFR de mécanique, d'électricité, d'informatique et de télécommunications ;
- UFR des sciences agronomiques et du développement rural ;
- UFR des sciences de la terre et de l'environnement.

L'atelier a proposé, dans ce même ordre d'idées, les missions suivantes pour l'Université polytechnique de Thiès :

- valoriser les atouts économiques et culturels de son site d'implantation ;
- mettre l'accent sur les volets technologique, professionnel et transfert de technologie dans sa fonction générale de formation et de recherche.

Celles-ci devaient alors être réalisées dans un contexte d'autonomie et de responsabilité au sein de différentes filières prévues.

L'autonomie et la responsabilité : les enjeux de la réforme de gouvernance

En plus de la volonté de mettre en place une nouvelle carte des formations universitaires, la commission « Carte universitaire » propose de réformer la gouvernance des nouvelles institutions à créer. Il était notamment prévu de renforcer la responsabilité et l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, exigence liée à la nécessité d'une extension de la couverture territoriale de l'offre d'enseignement supérieur au niveau du premier cycle et de l'enseignement supérieur privé, ainsi que la contractualisation des relations entre, d'une part, les établissements d'enseignement supérieur et, d'autre part, l'État et les entreprises¹⁴.

Le concept d'autonomie sous-entend une plus grande liberté de décision stratégique et opérationnelle des universités et écoles supérieures, ainsi que la réduction de leur dépendance financière et

13. La mise en place de ces UFR devait se faire graduellement et d'autres UFR seraient créées en cas de besoin.

14. « Le développement de l'éducation », Rapport national du Sénégal par le ministère de l'Éducation nationale chargé de l'Enseignement technique.

infrastructurelle à l'égard des ressources publiques. Il s'agit notamment d'octroyer à ces établissements plus d'autonomie à l'égard de la tutelle administrative et financière de l'État, et de les responsabiliser dans la mobilisation et la gestion des ressources nécessaires au bon fonctionnement de leurs structures dans le respect des normes de qualité.

Dans son rapport sur le développement de l'éducation au Sénégal, la Direction de la planification et de la réforme de l'éducation (DEPRE) résumait les mesures de la réforme envisagée, selon qu'elles portaient sur la gestion ou sur l'accès, conformément au *tableau 4.4*.

Tableau 4.4 Les mesures de la réforme envisagée

Domaines/niveaux	Mesures de réforme
Gestion et participation	– Contractualisation avec l'État, les entreprises et la société civile ; – Audit financier et pédagogique (programme, personnel, cadre d'apprentissage, résultat, efficacité externe) ; – Renforcement de l'autonomisation de l'enseignement supérieur (plan de désengagement)
Accès : Les centres universitaires régionaux	Ils seront progressivement installés pour assurer les enseignements du premier cycle universitaire et préparer au diplôme de technicien supérieur (DTS). Les écoles professionnelles supérieures existantes dans les régions seront intégrées pour constituer le noyau dur des centres universitaires régionaux.

Source : Direction de la planification et de la réforme (DPRE), Rapport sur le développement de l'éducation au Sénégal. Avril 2001.

L'opérationnalisation de ces orientations était précisée dans la feuille de route établie pour le développement de la carte universitaire en sept points essentiels :

1. une carte universitaire planifiée dans le temps et dans l'espace ;
2. une spécialisation des universités régionales et des CUR avec des dominantes ;
3. un portage académique des nouvelles structures par des universités-ressources, comme l'UCAD et l'UGB ;
4. une localisation des premiers cycles dans les universités régionales ;
5. une implantation des CUR avec des formations Bac-2 et Bac+2 ou +3 ;
6. une utilisation intensive des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour des formations à distance ;

7. une orientation vers le développement économique des nouvelles universités : filières scientifiques, filières de gestion, de transport maritime et aérien et professionnalisation des filières actuelles de droit et de lettres.

Pour la mise en œuvre de cette feuille de route, le ministère de l'Éducation (qui avait en charge tout le secteur à l'époque) a établi une programmation qui commençait par l'ouverture, en 2007, de trois nouvelles structures universitaires (CUR de Bambey, Universités de Thiès et de Ziguinchor) dotées de nouvelles structures de gouvernance et de gestion.

La réforme des organes de gouvernance et de gestion

Pour renforcer l'autonomie et la responsabilité des nouveaux établissements, la réforme de la carte universitaire prévoit la mise en place d'organes de gouvernance reformés, tant au niveau central des universités qu'au niveau des établissements.

Les universités doivent être administrées par des conseils d'administration et des conseils de gestion en lieu et place des assemblées d'université.

A. La réforme au niveau central

Le conseil d'administration

Le Conseil d'administration dans les nouveaux établissements universitaires devient l'instance qui définit les orientations pédagogiques et scientifiques. Il est chargé de l'évaluation de leur mise en œuvre et du contrôle de la gestion administrative et financière de l'université. Il est dirigé par un président, assisté de trois vice-présidents. Au sein de ces conseils, il est prévu la mise en place de commissions parmi lesquelles on peut citer : le Conseil des études, des innovations pédagogiques et de la vie de l'université, le Conseil de la recherche et de la coopération et le Conseil d'insertion et de relations avec le monde professionnel.

La réforme prévoit que le président du conseil d'administration soit choisi parmi les autorités extérieures, « ayant une grande crédibilité au niveau national et/ou africain et/ou international, ayant de réelles capacités dans la recherche et la mobilisation de moyens financiers et

matériels, et ayant une grande expérience dans des fonctions étatiques, privées ou communautaires ». Il doit aussi avoir une grande expérience dans le domaine universitaire.

Le Conseil des études, des innovations pédagogiques et de la vie de l'université

Il doit coordonner la politique pédagogique et toutes les activités de formation non doctorales (formation initiale et continue), approuver, superviser et contrôler les activités pédagogiques (programmes et curricula, calendrier pédagogique) de l'université. Il est aussi chargé des décisions sur l'équivalence des diplômes ainsi que de la création de nouvelles filières, sous l'impulsion du Conseil d'insertion et de relations avec le monde professionnel. Il est chargé des activités sportives, culturelles et associatives, notamment à vocations économique et environnementale. Il doit assurer les liaisons avec les collectivités locales et veiller à ce que l'université participe activement à la vie de la cité.

Le Conseil de la recherche et de la coopération

Il est responsable des politiques de recherche, de la formation doctorale, de la promotion de la recherche et de la coopération scientifique. Il est chargé d'impulser, de coordonner et de promouvoir la recherche et les formations doctorales.

Le Conseil d'insertion et de relations avec le monde professionnel

Il est chargé de définir les politiques de relations avec les entreprises et les *alumni*, les politiques d'insertion des étudiants et les politiques de communication de l'université. Il est responsable de la création de nouvelles filières.

Le Conseil de gestion

La mission du conseil de gestion est d'appuyer le recteur dans la gouvernance de l'université. Le conseil se réunit au moins une fois tous les deux mois, sur convocation du recteur. Mais pour certaines universités, ce conseil prend la dénomination de « conseil restreint » (ou réunion informelle) car il est uniquement composé du recteur et des vice-recteurs, des doyens et directeurs et du secrétaire général de l'université.

Au niveau des établissements, la réforme tient compte de l'expérience introduite par l'Université de Saint-Louis, qui a choisi

d'appeler ces cellules opérationnelles respectivement unités de formation et de recherche (UFR) et sections, en lieu et place des facultés et départements, comme à Dakar. Par conséquent, les assemblées de faculté sont appelées à devenir des conseils d'UFR, en gardant la même composition et les mêmes règles de fonctionnement.

B. La réforme au niveau des établissements

Le Conseil d'UFR

Il est, au sein de l'UFR, la plus haute instance de décision, notamment en matière d'enseignement et de recherche. Il est composé des représentants des enseignants, des étudiants, des PATS, des milieux professionnels, des élus locaux, des *alumni* et des partenaires extérieurs.

Le financement

Outre la gouvernance et l'organisation, la réforme porte également sur le financement des universités. Cette question a naturellement beaucoup retenu l'attention de la commission chargée d'étudier les conditions de mise en place des nouvelles structures décentralisées. D'après les délibérations, un financement essentiellement public n'était pas soutenable pour le développement de l'enseignement supérieur et les établissements devaient donc disposer d'autres ressources substantielles. Ainsi, les nouvelles structures universitaires sont encouragées à rechercher des ressources en dehors des financements provenant de l'État et de ses démembrements, à travers les droits d'inscription des étudiants, la vente de services, le financement privé et la coopération internationale.

En ce qui concerne les droits d'inscription, la commission a avancé que les droits seraient conformes à l'évolution des différents facteurs concourant aux coûts de formation de l'étudiant.

4.3 La mise en œuvre de la réforme au sein de l'Université polytechnique de Thiès

L'histoire de l'Université polytechnique de Thiès (UPT) est intimement liée à celle de l'École polytechnique (EPT), qui en était le noyau. Il convient donc de donner un aperçu de l'évolution historique de l'EPT pour bien situer le contexte de la réforme de l'UPT.

Historique de l'École polytechnique de Thiès

Créée en 1973 avec l'aide de la coopération canadienne, l'EPT a formé, de sa création à nos jours, 894 ingénieurs en génie civil et génie électromécanique, toutes nationalités confondues (Sénégalais, Béninois, Ivoiriens, Maliens, Burkinabés, Tchadiens, Cap-Verdiens, Mauritaniens, Malgaches, Togolais, Camerounais, Marocains, etc.). Au départ, elle avait le statut d'un établissement d'enseignement supérieur à encadrement militaire, placé sous la double tutelle du ministère des Forces armées et du ministère de l'Éducation nationale.

Après dix années de mise en œuvre de la « sénégalisation » du corps enseignant, naguère composé essentiellement de Canadiens et de vacataires sénégalais, les Canadiens se retirèrent définitivement en 1992. L'EPT devint alors un établissement public rattaché à l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar (UCAD), en vertu de la loi 92-38 du 9 juillet 1992 et de ses décrets d'application n° 92-1261 et 92-1268 du 14 septembre 1992.

En novembre 1994, conformément aux orientations de la Concertation nationale sur l'enseignement supérieur, elle fusionne avec la division industrielle de l'ex-ENSUT et la section technique industrielle de l'ex-ENSETP pour former l'École supérieure polytechnique (ESP), avec un centre à Dakar et un autre à Thiès¹⁵.

Le 11 janvier 2007, avec la création de l'EPT, ledit centre de Thiès de l'ESP redevient l'École polytechnique de Thiès (EPT) au sein de la nouvelle université. Mais cette situation ne durera pas longtemps car, en 2009, l'EPT va sortir de la juridiction de l'UPT pour devenir autonome de toute université. Elle sera directement rattachée au ministère de l'Enseignement secondaire, des universités et des centres universitaires régionaux, et le reste de l'ex-UPT est maintenu au sein d'une nouvelle institution dénommée Université de Thiès. Ce détachement de l'EPT fait suite à un intense lobbying de l'association des diplômés de l'École polytechnique, dont beaucoup de membres ont toujours vécu et vivent toujours en milieu professionnel, dans une rivalité avec les purs produits du système universitaire.

15. Cf. la loi n° 94-78 du 24 novembre 1994 portant création de l'ESP.

Les domaines de gouvernance affectés

Cette section décrit la mise en place du nouveau système de gouvernance et de gestion issu de l'intégration de l'EPT au sein de l'université. Elle examinera plus spécifiquement les changements réels intervenus en matière d'organes de gouvernance, de gestion académique, financière et de ressources humaines, avant de comparer les résultats réels avec ceux attendus de la réforme.

La mise en place des organes de gouvernance

La gouvernance de l'EPT a été placée successivement sous tutelle militaire, puis sous celle de l'UCAD. Avec son intégration à l'UPT, d'importants changements ont été opérés en matière d'organes de gouvernance.

Les textes portant création et fonctionnement de l'UPT prévoyaient les nouvelles dispositions concernant la gouvernance des universités. Les organes délibérants de l'UPT étaient censés assurer la tutelle de l'École polytechnique. L'enquête montre que jusqu'à la dissolution de l'UPT, son conseil d'administration n'a jamais été installé. En pratique, le fonctionnement de l'UPT, jusqu'à la sortie de l'EPT, a reposé sur des organes informels de gouvernance qui ressemblaient davantage à ceux des universités existantes, c'est-à-dire l'UCAD et l'UGB.

Le recteur de l'UPT rappelle qu'il s'était acquitté de sa mission en proposant aux autorités ministérielles des membres au Conseil d'administration (CA). Mais l'analyse montre que la composition du CA proposée par le recteur reste, en termes de représentativité, presque identique à celle d'une assemblée d'université classique. Les enseignants y sont toujours dominants (50 %), et on note une hégémonie des professeurs et maîtres de conférences (35 %). Cependant, cette règle pouvait difficilement s'appliquer à l'EPT, qui ne comptait à l'époque qu'un professeur (le directeur) et un maître de conférences. C'est pourquoi les personnels et l'administration de l'EPT craignaient d'être écartés du CA et des différents organes centraux de l'UPT.

Détachée de l'École polytechnique de l'UCAD, l'EPT devient un établissement doté de l'autonomie administrative et financière. Au sein de l'UPT, cet établissement est placé sous « administration provisoire ».

À défaut d'un CA, le directeur de l'EPT est désigné par le recteur de l'UPT¹⁶. Cette prérogative¹⁷ est d'ailleurs rapidement contestée par les responsables du syndicat majoritaire de l'enseignement supérieur, qui y voyaient une limitation de la légitimité du directeur, dont la désignation n'avait pas suivi une procédure régulière et conforme aux traditions des établissements universitaires autonomes.

Le directeur de l'EPT dispose des pleins pouvoirs pour assurer la gestion administrative et financière de l'établissement qui était jusque-là du ressort de la Direction de l'école supérieure polytechnique de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Aspirant à une forte autonomie, l'EPT connaît rapidement ses premiers conflits de compétences entre son directeur et le recteur de l'UPT, qui était décidé à exercer avec autorité son pouvoir régalien sur l'ensemble de l'institution, même si toutes les assemblées délibérantes n'étaient pas installées.

Appuyé par les personnels et les structures internes de délibération, le directeur exécute de manière sélective les instructions émanant du recteur, selon qu'elles entrent ou pas dans la nouvelle vision des rapports hiérarchiques entre les deux institutions.

Au total, l'analyse de la situation à l'EPT montre que plusieurs décisions stratégiques relevant de la compétence des organes de gouvernance ont été prises et mises en œuvre sur la base d'une instance informelle et sans l'approbation écrite de la tutelle ministérielle. En revanche, dans le management interne, les mesures administratives ont effectivement été appliquées. Le recteur de l'UPT et le directeur de l'EPT ont largement exercé leurs responsabilités administratives.

La gestion académique

Avec la réforme, c'est la tutelle du rectorat qui doit désormais s'exercer en matière d'organisation des enseignements, de régime général des inscriptions, de découpage de l'année académique et de validation des filières nouvelles et de leurs programmes d'études. Ces domaines étaient auparavant du seul ressort du Conseil pédagogique et des départements de l'École.

16. Il a nommé une personne ayant fait toute sa carrière à l'EPT.

17. Dès l'entrée à l'Université de l'EPT, par arrêté rectoral, en attendant le décret d'organisation.

Mais, en l'absence d'organes de gouvernance du niveau central de l'UPT, les assemblées des établissements exercent le plein pouvoir de décisions sur les questions pédagogiques relevant normalement des prérogatives du Conseil des études, des innovations pédagogiques et de la vie de l'étudiant, structure directement rattachée au Conseil d'administration et présidée par un vice-recteur¹⁸. Les décisions de gestion académique sont donc restées de la compétence des structures délibérantes des établissements et leur exécution, après approbation par les organes du niveau central, est du ressort des chefs d'établissement.

Avec son intégration à l'UPT, l'EPT retrouve le sens de l'initiative académique¹⁹ qui lui permet de réorganiser ses filières traditionnelles et ses programmes. Les domaines de formation datant de l'époque des militaires et de l'influence canadienne sont rétablis et ont pour vocation essentielle la formation des ingénieurs de conception. Le diplôme universitaire de technologie (DUT), délivré dans le cadre et avec le label de l'ESP est récupéré par l'UPT et devient une formation publique ouverte aux bacheliers des séries scientifiques par concours. À côté, un diplôme privé de niveau Bac+2 est créé, dans le cadre des fonctions de service. Mais, à cause de la scission, ces formations sont redirigées vers l'Université de Thiès (UT), dans le cadre de l'Institut universitaire de technologie (IUT) créé à cet effet.

La gestion financière et le financement

La mise en place du dispositif de gestion financière de l'UPT s'est faite dans l'urgence. En effet, il a fallu installer rapidement une administration financière à travers notamment :

- la nomination d'un agent comptable particulier ;
- la nomination d'un Directeur administratif et financier (DAF) ;
- la reconstitution de toute l'administration de gestion et d'appui pour la réalisation des missions de l'EPT, dans le cadre d'une autonomie retrouvée.

18. Elles n'étaient soumises qu'à l'attention de l'assemblée générale d'établissement, qui semblait tenir lieu d'organe central de délibération de l'EPT.

19. En cessant d'être le centre de Thiès de l'École supérieure polytechnique de l'UCAD.

Au niveau de l'EPT, qui a retrouvé son autonomie financière, le directeur redevient l'ordonnateur du budget, dont les ressources et dépenses sont normalement affectées par le Conseil d'administration, sur la base d'une répartition de la subvention de l'État à l'Université polytechnique. Dans les faits, cependant, le résultat observé avec l'ancrage institutionnel à l'université est un budget déterminé par le recteur, ordonnateur principal de l'institution. Cette pratique a été dénoncée par certains de nos interlocuteurs comme une perte d'autonomie. Néanmoins, une fois affectée à l'EPT, le directeur et le Conseil d'établissement procèdent de manière autonome à la répartition des ressources. Ainsi, l'EPT peut légitimement solliciter un financement additionnel du rectorat à partir des ressources extrabudgétaires de l'université.

Cette nouvelle procédure a entraîné une diminution du budget de l'EPT, qui est passé de 1,2 milliard à 850 millions après un arbitrage du recteur, qui entre dans le cadre de la mutualisation des ressources. Ceci s'est traduit par des mesures d'austérité imposées aux personnels de l'École polytechnique, qui perdaient ainsi certains de leurs privilèges.

La gestion des formations payantes de l'EPT était également un enjeu et a semé la discorde entre cette dernière et l'UPT sur le statut des apprenants de la filière DUT et sur les nouvelles règles de répartition des ressources générées, qui devait pourtant faire la part belle au CA et au recteur. C'était difficilement acceptable de la part d'acteurs habitués à gérer les ressources de manière autonome. Ainsi le directeur de l'EPT déclare : « En réalité, la crise qui a secoué l'EPT depuis 2009, et dont l'origine est l'arrêt de la formation dite continue, mais qui était plutôt une formation initiale payante, a empêché de mettre en œuvre les avantages de la mise en place d'un Conseil d'administration à la tête de l'école. Les membres extérieurs n'ont pas participé à la concrétisation des avantages de cette réforme pour un meilleur fonctionnement de l'EPT ».

La gestion des ressources humaines

Avec la réforme, la gestion des ressources humaines (celle des enseignants comme celle des personnels administratifs, techniques et de service) n'est plus du ressort du directeur de l'EPT, mais incombe au rectorat de l'UPT, dont le budget supporte le paiement des salaires et qui procède à la mise

à disposition des ressources humaines. Or, la gestion et l'utilisation des ressources humaines obéissent aux procédures appliquées à l'ensemble des universités sénégalaises.

Le Conseil d'établissement constitue néanmoins l'instance de délibération pour les propositions de nomination et de promotion des enseignants et a aussi un pouvoir disciplinaire sur les étudiants.

Le personnel enseignant est régi par un statut particulier tandis que le personnel administratif et de service doit avoir l'accord d'établissement. Théoriquement, ils sont soumis aux règles de reddition de comptes quand ils sont gestionnaires de deniers de l'université. La participation du personnel aux instances de gouvernance comme le CA est prévue dans les statuts.

Dans les faits, la gestion des ressources humaines de l'UPT n'a pas fait l'objet de remarques de la part de nos interlocuteurs internes. Cependant, certains ont déploré la pléthore de personnel administratif, technique et de soutien (PATS), consécutive aux effets de synergie de la fusion des établissements et à une politique de recrutement « clientéliste » qui aurait été initiée par le recteur. L'UPT dispose du meilleur taux d'encadrement de toutes les universités sénégalaises parce qu'elle regroupe essentiellement des écoles d'ingénieurs, dont le curriculum requiert un encadrement rapproché.

Lors d'un entretien, le recteur de l'UPT a déclaré que : « la gestion du personnel est fortement orientée vers les objectifs et les résultats. Elle s'est voulue optimale et volontariste, du fait d'un nombre très limité au départ, avec le contraste entre les anciennes structures avec un surplus lié aux intégrations. Beaucoup d'anciens temporaires ont profité de la création de l'université pour revendiquer et obtenir un recrutement à l'ENSA et à l'ISFAR par mesures sociales. Cela a beaucoup réduit les possibilités de recrutement dans ce qu'on peut appeler "la nouvelle université". L'éclatement des campus a conduit à une prise en charge du transport qui a un coût. L'absence d'un calendrier universitaire unique est un problème qu'il faudra résoudre ».

Il faut préciser que l'essentiel des ressources humaines a été recruté avant la fusion par les responsables des établissements regroupés. L'autorité du recteur s'est donc exercée d'une manière moins directe que

ne le précisait les textes en vigueur. Dans le cas de l'EPT, les personnels n'ont pas fortement ressenti le décrochage de l'UPT car ils pensaient être directement sous l'autorité du directeur.

Il faut également préciser que les enseignants-chercheurs de l'EPT sont passés à un statut de gestion universitaire avec des attentes importantes. En acceptant l'assujettissement à l'UPT, les enseignants n'avaient la certitude que de maintenir les mêmes salaires et d'avoir désormais une carrière universitaire balisée de manière claire. Ils n'auraient plus besoin d'un portage académique de leur dossier au Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES)²⁰ par l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar. Ils y trouveraient aussi des possibilités importantes de faire leur recherche grâce à des moyens renforcés. C'était l'une des raisons essentielles de leur accord pour la fusion. Quatre d'entre eux, qui ont réussi leur promotion durant les trois ans d'intégration de l'EPT à l'UPT en devenant professeurs ou maître de conférences, sont d'ailleurs restés à l'UPT après le « divorce ».

Ces belles perspectives de carrière n'ont pour autant pas caché la perte de certains avantages que leur conférait l'ancien statut d'école d'ingénieurs autonome :

- logement, eau et électricité gratuites ;
- transport assuré pour leurs enfants inscrits dans les écoles de la ville ;
- indemnités et primes diverses non prévues pour les enseignants de l'université ;
- usage exclusif de leur espace pédagogique : salles et amphithéâtres.

Les étudiants qui ont soutenu la lutte pour que l'EPT sorte de l'UPT l'ont en partie fait pour des raisons personnelles liées à la perte de leurs privilèges et aux menaces qui pèsent sur leurs spécificités académiques :

- restaurants et dortoirs à part ;
- terrains de sport multifonctionnels ;
- tenues de sport offertes ;
- cases-foyers équipés et bureaux pour leur association.

20. Association intergouvernementale couvrant l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, chargée de la gestion des promotions des enseignants et de l'assurance qualité.

Au total, la gestion des ressources humaines a été une source de conflit parce que le recteur de l'UPT et le directeur de l'EPT en avaient une lecture différente à cause du caractère laconique des dispositions réglementaires²¹.

4.4 Appréciation des effets des changements introduits sur le management de l'EPT

Pour appréhender les changements des différents groupes d'acteurs, une enquête a été menée auprès du personnel de l'École polytechnique de Thiès et de celui de l'ENSA et de l'ISFAR. Ces derniers ont été intégrés à l'UPT en 2007, mais y sont restés après 2009. Cinquante questionnaires et guides d'entretien ont été distribués. Vingt-trois réponses exploitables ont été récupérées. Le dépouillement a été réalisé selon la démarche de l'analyse de contenu pour les entretiens.

Sur la réforme qui a créé l'UPT, l'appréciation générale portée par les enseignants interrogés, varie selon les établissements. En général, les enseignants de l'ex-École polytechnique ont une appréciation négative, tandis que ceux provenant des autres composantes sont plutôt satisfaits de la réforme.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées ont relevé des changements au niveau des procédures administratives et financières. En effet, les différentes composantes de l'UPT (écoles), lorsqu'elles étaient rattachées à des ministères techniques autres que l'enseignement supérieur, étaient régies par des procédures émanant des structures ministérielles sans autonomie financière ni administrative.

Le rattachement à l'UPT, qui a un statut d'établissement public à caractère administratif a entraîné des changements. Les personnels étaient fonctionnaires relevant du statut général de la fonction publique. L'intégration à l'UPT a permis à ses enseignants de migrer vers le statut particulier des enseignants du supérieur (loi 81-59), tandis que

21. L'absence de prérogatives confiées au CA et au Conseil de gestion en matière de gestion des personnels ne favorisait pas un processus de décision clair acceptable par les composantes concernées. En effet, les articles 6 et 7 du décret portant sur les prérogatives du CA, comme l'article 11 sur le Conseil de gestion, ne mentionnent pas de dispositions précises sur les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

les personnels administratifs, techniques et de services accédaient au statut particulier défini par l'accord d'établissement des personnels des universités. Ainsi, ces personnels en ont effectivement tiré un bénéfice sur le plan pécuniaire et au niveau de l'application des libertés académiques²².

En effet, pour ceux qui étaient dans des écoles nationales, le mode de gestion démocratique en vigueur dans les universités leur a apporté plus d'autonomie, parce que la désignation des dirigeants des UFR reposait sur le vote de la communauté et surtout des collègues. Cela correspond à un contrôle par les pairs et à une restriction à ce niveau de l'influence de la tutelle ministérielle. Les enseignants de l'EPT avaient déjà cet avantage avant 2007, quand l'école était rattachée à l'UCAD.

Pour certains décideurs interrogés, l'expérience de l'université polytechnique a été dévoyée parce que sa mise en place a été confiée à une équipe qui n'avait pas participé au processus de conception, mais qui disposait de beaucoup de latitude par rapport au projet adopté. Cet échec se justifie par l'absence d'un pilotage central de la réforme et d'organes de gouvernance au niveau de l'université.

Ainsi, certains choix opérés au moment du démarrage de l'UPT ont été remis en cause et les orientations initiales modifiées de manière unilatérale. En effet, l'installation des services du rectorat dans les locaux qu'occupait le directeur de l'école a causé le premier conflit et représente le premier coup porté à la culture d'école qui régnait encore au sein de l'EPT.

Le relogement de la direction générale de l'EPT, qui avait été obligée de déménager dans les locaux de la direction des études, était vécu comme un envahissement humiliant, une « colonisation par un système en crise et à la recherche de plus d'espace vital », dit un enseignant syndicaliste. C'est pourquoi, dès le premier conflit, toute l'école s'est mobilisée pour la « délocalisation » du rectorat de l'UPT.

De même, l'élargissement aux étudiants de l'UPT de l'utilisation des espaces pédagogiques et sociaux, initialement réservés exclusivement

22. En revanche, pour le personnel de l'EPT déjà aligné sur ces statuts, rien n'a changé ; depuis le départ des Canadiens, l'EPT a tantôt été un établissement autonome, tantôt un centre de l'École supérieure polytechnique de l'université de Dakar.

aux polytechniciens, a été ressenti comme un envahissement. Ce sentiment de frustration a été à l'origine de grèves et de bagarres sanglantes entre étudiants et élèves de l'École polytechnique.

Un de nos interlocuteurs déclare : « L'intégration à l'UPT n'a apporté que des inconvénients à l'EPT qui, depuis son intégration en douceur à l'UCAD, bénéficiait de tous les avantages du rattachement au système universitaire. Les écoles d'ingénieurs agricoles n'avaient pas eu cette chance. C'est la création de l'UPT qui leur a permis de bénéficier d'un accroissement substantiel de leur traitement, ils sont obligés de s'accrocher ».

Au niveau de l'EPT, les changements majeurs intervenus sont ceux qui portent sur la gouvernance académique, la gestion financière et le financement.

Appréciation des effets au niveau de la gouvernance académique

En effet, dans les domaines académiques et des ressources humaines, les nouvelles pratiques sont presque identiques à celles de l'ancien statut, l'université garantissant l'autonomie pédagogique et de gestion directe des ressources humaines aux établissements qui la composent (voir décret n° 2008-536 du 22 mai 2008, fixant l'organisation et les règles de fonctionnement de l'Université polytechnique de Thiès).

Établissement de formation professionnelle, l'EPT a très peu révisé ses offres de formations et ses programmes une fois liée à l'UPT, même si le projet existait avant son entrée à l'UPT. Il faut également ajouter que le temps d'intégration à l'UPT n'a duré que deux ans et les changements à ce niveau sont donc restés mineurs.

Aspects de changement	Pas d'accord	Plutôt d'accord	D'accord et tout à fait d'accord
La réforme de gouvernance a donné plus de liberté pour créer des programmes innovants	–	3	12
La réforme de gouvernance a permis de créer des formations orientées vers l'emploi	3	3	9
La réforme de gouvernance a renforcé les programmes académiques	3	3	9

Cependant, les réponses recueillies lors de l'enquête montrent que, pour la majorité des personnes interrogées, la réforme aurait pu apporter des innovations pédagogiques significatives permettant d'accroître l'employabilité des diplômés.

Appréciation des effets au niveau de la gestion financière

La réforme qui a intégré l'EPT à l'Université polytechnique a eu des effets positifs sur la gestion des ressources. Les nouvelles dispositions prises dans ce cadre (mise en place d'une administration financière sur site, par exemple) ont renforcé la transparence et l'équité dans la répartition des revenus provenant des prestations de service. D'après les personnes interrogées, elles ont introduit un contrôle plus rigoureux, grâce à des procédures de gestion plus transparentes et mieux connues de tous les acteurs. L'opinion relative à un éventuel partage des ressources et une diminution des frais généraux est clairement négative.

Aspects de changement	Pas d'accord	Plutôt d'accord	D'accord et tout à fait d'accord
La réforme de gouvernance a entraîné plus de contrôle sur l'utilisation des ressources			15
La réforme de gouvernance a entraîné le renforcement des mesures de reddition des comptes pour le personnel			12
La réforme de gouvernance a amélioré l'accès aux ressources de l'université et leur partage	9		6
La réforme de gouvernance a réduit les frais généraux ²³	12		3

La mise en œuvre a connu certaines défaillances qui sont telles qu'on peut conclure à un échec concernant l'intégration de l'École polytechnique et à un succès relatif pour ce qui est de l'intégration des écoles d'agriculture (ENSA et ISFAR). Plusieurs raisons ont été avancées pour justifier ce constat, y compris des raisons liées à leur histoire. Mais, malgré une appréciation globalement négative des effets de l'intégration de l'EPT dans l'UPT, les acteurs y voient aussi un certain nombre d'effets positifs dans les procédures de gouvernance, de gestion et de financement de l'UPT.

23. Coûts des services de soutien administratif (salaires et fonctionnement).

4.5 Leçons et conclusions

Malgré sa pertinence et le caractère consensuel de son adoption, la réforme n'aura duré que deux ans à peine, ponctuée de conflits et de crises cycliques. Plusieurs signes annonçaient pourtant l'échec de l'intégration institutionnelle de l'Université polytechnique : de fortes réticences, la précipitation et les intérêts corporatifs (les enseignants et leur carrière, les étudiants et la possibilité d'intégrer un 3^e cycle, les personnels administratifs et techniques et les avantages liés au nouveau statut de leurs collègues des universités).

Avec le recul, il est à présent possible de faire une lecture critique de l'ensemble des faits marquants depuis la « carte universitaire » jusqu'au retour au statut antérieur.

Sur le plan de la gouvernance et de la gestion

En ce qui concerne l'EPT, la commission « Carte universitaire » avait négligé le poids des traditions de gouvernance d'une école qui a été sous tutelle militaire pendant très longtemps (19 ans, de 1973 à 1992), avant d'être intégrée à un établissement dont elle n'a été qu'un centre secondaire pendant 15 ans, de 1992 à mars 2007, date de sa migration institutionnelle vers l'Université de Thiès. À ce niveau, certaines leçons peuvent être tirées.

- Les statuts, missions et gestion antérieurs de l'établissement n'ont pas été convenablement étudiés et analysés pour être pris en compte dans l'élaboration de la réforme.
- C'est ce qui a empêché l'UPT durant deux ans, de réussir les mutations institutionnelles exigées par son nouveau statut administratif et académique et par le contexte global de la réforme de l'enseignement supérieur du Sénégal.
 - Cette situation a rapidement créé des conflits de perception, de vision et de compétences dans la gouvernance et la gestion entre le recteur, autorité suprême de l'UPT, et le directeur, chef de l'EPT, qu'il a lui-même nommé par arrêté. Le premier était convaincu que l'École devait se muer en unités de formation et recherche (UFR), plus conformes aux mutations et tendances mondiales actuelles et à l'organisation académique de l'UPT, alors que le directeur (lui-même produit de l'EPT),

les enseignants et les élèves de l'école pensaient que son statut d'école d'ingénieurs serait maintenu.

- La toute-puissance du recteur (en l'absence d'un conseil d'administration fonctionnel) dans la définition des orientations fondamentales (puissance découlant d'un exercice « abusif » de l'autonomie institutionnelle de l'université) s'est souvent heurtée à la volonté de l'EPT et de ses composantes de conserver leur autonomie intégrale traditionnelle. Cette situation a plusieurs fois entraîné une contestation des décisions du recteur, même si elles avaient obtenu l'aval du conseil de gestion (la répartition du budget par exemple).

Les pleins pouvoirs conférés au recteur dans la répartition des ressources financières et du budget des établissements ont été contestés dans la mesure où l'EPT a toujours bénéficié d'un financement couvrant les besoins de son fonctionnement et dont la ventilation était du ressort de ses propres organes de délibération. Ce changement de modalités d'affectation des ressources a été aussi une des causes du conflit qui a conduit à la rupture avec l'université.

Les défaillances de la gouvernance du système national

Il est aussi à noter que le contexte de la réforme de la carte universitaire était assez difficile pour l'État car la suspension du Projet d'amélioration de l'enseignement supérieur (PAES) par le bailleur privait le Sénégal d'importantes ressources conventionnelles. Ceci a eu pour effet une mauvaise répartition du budget global de l'éducation, dans le cadre du PDEF 2000-2010, qui a pénalisé l'enseignement supérieur, malgré l'augmentation des dotations dans le budget consolidé des investissements.

Un autre fait marquant de cette réforme est qu'elle n'a pas touché à l'organisation de la tutelle administrative de l'enseignement supérieur, malgré les insuffisances qui avaient été soulignées par le diagnostic réalisé au cours de la CNES. Cette limite de la réforme a été ressentie dans son processus de pilotage. En effet, les autorités sénégalaises étaient obligées de mettre sur pied une **commission informelle**, composée d'universitaires, de chercheurs et de formateurs, chargée de faire des propositions de réformes et de recadrages de la carte universitaire.

La supervision du processus était assurée par le cabinet du ministère de l'Éducation, et il n'existait pas de dotation budgétaire spécifiquement allouée à cette activité. La Direction de l'enseignement supérieur, qui aurait dû en être le maître d'œuvre, n'apparaît pas dans les archives de la manifestation.

Toutefois, certains acteurs socio-économiques se sont impliqués dans la réflexion, comme les représentants des Conseils régionaux (Thiès, Diourbel), des communes (Thiès, Diourbel) et des sociétés (comme la BICIS et les ICS).

Les difficultés rencontrées au moment de la mise en œuvre de cette fusion d'établissements universitaires ont été analysées. Les défis les plus importants sont liés à la gestion des ressources, aux dotations budgétaires et à la gouvernance. Ils s'expriment par un besoin de plus d'autonomie et de responsabilité. Ils exigent un fonctionnement effectif et rigoureux des organes de gouvernance et leur ouverture effective à toutes les parties prenantes, notamment aux représentants du monde du travail et des collectivités locales ou décentralisées.

La leçon principale que l'on tire du cas de l'UPT est que, faute d'une démarche respectueuse de l'identité de chacun des établissements qui se regroupent et de leurs gains respectifs, il y a un grand risque que « la greffe ne prenne pas ».

4.6 Épilogue

Aujourd'hui, dix ans après le lancement de la réforme de la « carte universitaire », il est possible d'observer les évolutions suivantes au niveau de l'EPT et au niveau central.

Au niveau de l'École polytechnique de Thiès (EPT), après la scission d'avec l'Université de Thiès (UT), une administration provisoire a été installée à l'École polytechnique. Elle était chargée de mettre en place les organes de l'école conformément aux dispositions du nouveau décret qui a ressuscité l'EPT, en confinant ses activités à la formation d'ingénieurs de conception, la privant ainsi des ressources de la formation payante (que l'UT va essayer de récupérer).

En effet, amputée de l'EPT, l'UT a réagi surtout en lançant ses propres formations intervenant dans les mêmes filières. Ainsi, une UFR

en sciences de l'ingénieur et un Institut universitaire de technologie ont été mis sur pied. Aujourd'hui, l'UT sert d'exemple dans sa gouvernance et son pilotage. Son conseil d'administration (CA) fait partie des plus fonctionnels ; elle a été la première université à finaliser son plan stratégique et son contrat de performance.

Faute de moyens et minée par des querelles internes impliquant l'administration, les enseignants et étudiants, l'EPT n'a pas pu fonctionner correctement. Le blocage a été tel que le Président du Conseil d'administration a dû démissionner pour secouer les consciences, mais en vain. Devant la détermination des étudiants qui ont violemment exprimé leur refus de pâtir de cette situation de blocage qui perdurait, les autorités du ministère ont décidé d'installer une nouvelle direction après avoir organisé des élections.

Au niveau central, les chantiers de réformes institutionnelles initiés par la commission « carte universitaire » se sont poursuivis par une nouvelle réforme de gouvernance qui est en cours. Celle-ci a maintenu l'essentiel des nouvelles orientations déjà adoptées en 2002. En effet, l'objectif global de la nouvelle stratégie est de relever les défis concernant l'accès, la qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur au Sénégal, en mettant l'accent sur les quatre volets prioritaires choisis par le gouvernement :

- la gouvernance et le financement axés sur les résultats ;
- la mise en œuvre réussie du système Licence–Master–Doctorat (LMD) ;
- l'utilisation appropriée des technologies de l'information et de la communication (TIC) ;
- le développement des formations de type cycle professionnel court.

En matière de gouvernance, les CA qui ont été introduits dans le système par la réforme de la carte universitaire seront généralisés et leur composition revue pour faire la part belle aux acteurs économiques, tout en réduisant le nombre de leurs membres. En effet, il est désormais admis qu'un CA efficace devrait être de dimension modeste, comprendre des représentants de la société civile et exclure la présence de personnes occupant des postes de direction dans l'université, à l'exception du recteur. Ces conseils auront pour but d'orienter l'université et de l'aider à réaliser sa mission selon ses moyens. Les CA seront responsables de

la planification stratégique et statueront sur le budget. Ils s'assureront que les objectifs fixés sont atteints et, en conséquence, prévoient des moyens de mesurer les performances des recteurs qui leur rendront compte de leur gestion.

Ainsi, les universités s'initieront à la gestion axée sur les résultats et au financement basé sur des contrats de performance²⁴. Cela implique l'existence d'un bon système d'information et des capacités à gérer en fonction d'objectifs et d'échéanciers précis.

Pour mettre en œuvre la professionnalisation de l'enseignement, la loi portant sur l'organisation du système LMD dans les universités et établissements d'enseignement supérieur du Sénégal a été adoptée. Il s'agit d'un système comprenant un premier cycle de trois ans conduisant à la Licence, suivi d'un Master de deux ans et d'un Doctorat de trois ans. Sa mise en œuvre s'est amorcée il y a quelques années déjà, mais elle se heurte à des résistances et des difficultés. La comparabilité et la lisibilité des qualifications sont les principes essentiels du système LMD, et constituent des facteurs facilitateurs de la mobilité des étudiants et des personnels. La professionnalisation passe également par le cycle court professionnel qui est maintenu comme priorité, malgré l'échec des centres universitaires régionaux (CUR). En effet, il est prévu la mise en place d'un réseau d'instituts supérieurs d'études professionnelles (ISEP).

Le développement des TIC est perçu comme une opportunité pour l'implantation du système LMD, l'amélioration des méthodes d'apprentissage et le développement du secteur de l'enseignement supérieur. Les institutions doivent les intégrer dans leur organisation, leur stratégie et leur démarche éducatives afin d'accroître l'accès à l'enseignement supérieur, d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche et de moderniser l'administration universitaire.

En somme, les choix politiques qui ont été faits par la commission « Carte universitaire » ont inspiré l'élaboration du nouveau plan stratégique de développement du sous-secteur, qui sera mis en œuvre dans un contexte plus favorable où les acteurs (partenaires techniques

24. Dans un premier temps, le financement concernera des projets d'envergure limitée, sur la base d'objectifs précis, de résultats attendus et d'échéanciers clairement établis.

La gouvernance dans l'enseignement supérieur :
quelles politiques, avec quels effets ?

et financiers, secteur privé ...) sont disposés à mobiliser des ressources complémentaires en plus de la subvention de l'État. C'est ainsi qu'a été obtenu un appui de 103 millions de dollars EU de la Banque mondiale, destiné à la mise en œuvre des axes prioritaires du plan stratégique de développement du sous-secteur.

L'objectif global de ce nouveau projet est de contribuer à l'amélioration de l'accès, de l'efficacité et de la gouvernance de l'enseignement supérieur au Sénégal. Ses objectifs spécifiques sont :

- l'expansion de l'utilisation des TIC dans le domaine de l'enseignement et de la gestion ;
- la généralisation et l'amélioration du système LMD dans les établissements d'enseignement supérieur ;
- le développement d'un système national d'assurance qualité ;
- la mise en place d'établissements dans le cadre de cycles courts de formation professionnelle ;
- l'augmentation de la capacité d'accueil du sous-secteur ;
- l'amélioration de la gouvernance et de la gestion du sous-secteur.

Annexe 4.1 Liste des personnes interrogées à l'Université de Thiès

Nom	Poste actuel	Département/division	Âge
Mamadou MBOUP	Chef des services administratifs	Institut universitaire de technologie	58
Ndiaga DIAGNE	Chef des services administratifs	Institut supérieur de formation agricole et rurale de Bambey (ISFAR)	47
Insa BODIAN	Chef du service juridique	Rectorat	47
Khadim Rassoul DIALLO	Chef des services administratifs	UFR Sciences et de Technologie	
Ousmane GUEYE	Vice-directeur	UFR SES	44
Ibrahima CISSE	Directeur	École polytechnique de Thiès	58
Fadel NIANG	Directeur	Institut universitaire de technologie	
Babacar DRAME	Directeur	Institut supérieur de formation agricole et rurale de Bambey (ISFAR)	58
Papa Ibra SAMB	Ex-recteur	Université polytechnique de Thiès	62
Médoune PAYE	Directeur intérimaire des Ressources Humaines et de la Formation	Direction des ressources humaines et de la formation	60
Ahmed Tidjane DIALLO	Directeur	ENSA	inconnu

CONCLUSIONS : QUELQUES LEÇONS À TIRER

Michaela Martin

Conclusions

Cette recherche avait pour objet d'étudier la nature des quatre réformes de gouvernance menées sur le continent africain au Burkina Faso, au Cameroun, au Maroc et au Sénégal, afin de les comparer et d'étudier leurs effets sur une université donnée dans le pays concerné. Il s'agissait aussi d'évaluer si elles avaient atteint leurs objectifs ou, en d'autres termes, établir si elles avaient été efficaces. L'analyse a aussi été entreprise pour déterminer les facteurs de réussite et d'échec dans la mise en œuvre des réformes. Les conclusions observées sont subjectives dans la mesure où elles ont été recueillies par les auteurs de cette étude, et l'évaluation de la réforme s'est réalisée en interrogeant ses principaux acteurs.

Une grande similitude dans le contexte et les objectifs des réformes

Une comparaison entre les quatre réformes nous a permis de découvrir la grande similitude du contexte dans lequel les réformes ont émergé, et qui semble conditionner la convergence des objectifs poursuivis. Au Burkina Faso, au Cameroun et au Sénégal, on a fait face à des révoltes d'étudiants et de personnels, et il a fallu trouver des solutions pour sortir de la crise.

Les réformes proposées sont des réformes globales du système d'enseignement supérieur. Elles diversifient le tissu institutionnel de l'enseignement supérieur par la création de nouvelles universités et la mise en place de nouveaux établissements non universitaires. Les réformes de gouvernance sont alors censées adapter les modes de gestion du système et des établissements par rapport à un enseignement supérieur plus complexe et plus diversifié.

Les réformes épousent largement l'agenda proposé par la « nouvelle gestion publique ». Il s'agit d'une nouvelle conception des relations entre l'État et les universités, offrant une plus forte autonomie aux universités et permettant la mise en place d'une direction collégiale

renforcée. La réforme au Maroc est sûrement celle qui se rapproche le mieux des idées émanant de la nouvelle gestion publique.

L'objectif de la professionnalisation et de la restructuration des formations joue un rôle prépondérant dans toutes les réformes. L'objectif est de mieux harmoniser l'offre de formation avec les besoins du marché de travail, notamment grâce au bassin d'emploi des régions.

Étant donné le contexte de crise sociopolitique, les réformes proposées annoncent aussi des objectifs tels que la démocratisation des structures de gouvernance (élection des présidents et recteurs, une meilleure représentativité de tous les acteurs dans les organes délibérants) et la revalorisation des salaires et des bourses.

Certains éléments de la réforme semblent avoir déjà été menées auparavant dans certains pays voisins. Par exemple, la nouvelle structure d'organisation qui transforme les facultés en unités de formation et de recherche (UFR). Certains détails semblent également s'être inspirés du Processus de Bologne, lancé dans la région européenne au début des années 2000.

Des réformes qui représentent un ensemble de réussites et d'échecs

Les quatre réformes de gouvernance avaient donc des objectifs ambitieux, multiples et parfois contradictoires. Une analyse des résultats obtenus montre clairement qu'il s'agit d'un ensemble de réussites et d'échecs. Certaines composantes des réformes ont pu être réalisées immédiatement, d'autres ont mis beaucoup plus de temps, parfois plus de 10 ans, d'autres sont encore aujourd'hui (au bout de 10, voire 20 ans) inachevées.

Les meilleurs résultats sont obtenus, sans aucun doute, dans le domaine de la gouvernance pédagogique. Les auteurs des études sont unanimes pour dire que les réformes dans ce domaine ont bien été menées à terme et ont balisé le chemin pour permettre plus tard la réforme LMD. Elles ont donc réussi à introduire une plus grande flexibilité des parcours pour que les étudiants puissent progresser plus facilement dans leurs études.

Les auteurs mentionnent que la plus grande autonomie des universités en matière de création de nouvelles filières produit un réel

engouement pour l'innovation dans l'offre de formation, mais que les ressources pour mettre en œuvre ces nouvelles formations ne suivent pas toujours. Force est de constater qu'aujourd'hui le problème du chômage des diplômés est loin d'être résolu dans ces quatre pays. Ce qui est loin d'être surprenant, étant donné le manque d'emprise qu'a le système de formation sur le monde économique.

Les relations État/universités et l'autonomie des universités au cœur des réformes

Les relations entre l'État et les universités se trouvent au cœur des réformes. Pour renforcer le pouvoir de pilotage sur le plan national, le Sénégal a créé (tardivement) un ministère de l'Enseignement supérieur. Le Cameroun a mis en place plusieurs instances de coordination qui jouent bien aujourd'hui leur rôle en matière de gestion des carrières et d'habilitation des programmes d'études. Au Maroc, les organes nationaux pour la régulation et la reddition des comptes ont été renforcés. Certains organes ont finalement du mal à voir le jour. C'est le cas de l'Instance nationale d'évaluation et de l'Observatoire pour l'emploi au Maroc, malgré l'importance qu'ils revêtent pour la mise en œuvre de la réforme du système supérieur. Il est intéressant aussi d'observer que le Maroc et le Sénégal s'engagent dans une contractualisation État/universités. Le Cameroun l'avait prévu également dès 2006, mais cette mesure n'a finalement pas été mise en œuvre.

Les quatre réformes de gouvernance mettent en avant l'objectif de renforcer l'autonomie des universités et d'y introduire plus de régulation et de reddition des comptes. L'idée d'une plus grande autonomie est donc au cœur de ces réformes. Robert Berdahl (1990) avait fait la distinction entre l'autonomie substantive (choisir les activités) et procédurale (choisir comment les mettre en œuvre). Paradoxalement, il apparaît que, dans les pays analysés, l'autonomie substantive se met plus facilement en place que l'autonomie procédurale.

Tout d'abord, l'autonomie d'une université nécessite le renforcement de l'idée même de l'université en tant qu'entité, car dans certains pays, les établissements (facultés, écoles) ont l'habitude de traiter directement avec le ministère. L'université en tant que structure fédérant des établissements doit donc s'imposer. Au Maroc, la loi 01.00

envisage la mise en place d'une direction forte (le président d'université) investi de pouvoirs de décision en matière de gestion des ressources. Ce fort leadership doit permettre de concevoir et de mener des politiques au niveau de l'université et d'intégrer celles qui émergent des établissements. Au Sénégal, la mise en place de l'UPT montre les difficultés que peuvent avoir les établissements (ici l'École polytechnique) à admettre l'université en tant que nouveau niveau de coordination. Même si ce fait est accepté (comme par exemple à l'Université de Yaoundé), les études de cas du Cameroun et du Sénégal font état de conflits permanents entre l'université et les établissements, surtout en matière de répartition des ressources étatiques et extrabudgétaires.

Ensuite, les structures de gouvernance sont révisées dans le même but, à savoir renforcer l'autonomie des universités. Le mandat et la composition des conseils font notamment l'objet de réformes. Dans tous les pays, on voit surtout apparaître des conseils plus exécutifs (généralement un conseil d'administration) ayant pour fonction d'approuver la politique (ou projet) d'un établissement, de voter le budget et de valider les comptes. Ils doivent aussi exercer un contre-pouvoir au recteur et président d'université, en contrôlant sa politique et son action. Mais ils doivent aussi permettre de mieux connecter l'université avec son environnement, grâce à des représentants des milieux socio-économiques (par exemple, des représentants de la Chambre de commerce) et des pouvoirs régionaux (Sénégal et Maroc) qui sont invités à y siéger. Pour être plus efficace, les auteurs de nos études de cas s'accordent à dire que le nombre de leurs membres doit être limité.

L'implication plus forte des acteurs externes ne va pas de soi

L'analyse des effets des réformes montre également que si les structures se mettent formellement en place, certains objectifs ont du mal à se réaliser. Un peu partout, on constate qu'une implication fructueuse des pouvoirs socio-économiques et des représentants des régions au conseil d'administration (CA) ne va pas de soi, car ils ne sont pas bien préparés à ce rôle et n'en voient pas forcément l'intérêt.

Selon le contexte, il n'est pas non plus évident de constituer les CA à forte représentation extérieure, faute d'intérêt des autorités locales à s'impliquer dans les affaires de l'université. À l'Université

polytechnique de Thiès (UPT), la création du nouveau CA a été prévue par la réforme de la carte universitaire, mais n'a pas abouti avant la désintégration de l'UPT.

Les quatre réformes de gouvernance réussissent à introduire une séparation entre le rôle du président (ou recteur) et celui du président du CA. Mais les organes délibérants, de leur côté, peinent à constituer un réel contre-pouvoir face au recteur ou au président. Le CA se réunit très peu (deux à trois fois dans l'année) et ses membres peuvent manquer de compétences techniques en matière de gestion financière ou encore avoir tendance à seulement défendre des intérêts corporatistes. Le CA a donc souvent du mal à surveiller l'action du président ou du recteur, y compris en ce qui concerne l'approbation du budget et les comptes de l'université.

En revanche, certaines réformes permettent de démocratiser les instances délibératives de l'université. En effet, certaines réformes leur permettent d'être plus représentatives des différents groupes d'acteurs à l'université. La tendance actuelle qui consiste à réduire le nombre des membres permettra-t-elle de maintenir les acquis ?

Un exécutif renforcé de l'université

Les réformes de gouvernance envisagent aussi le renforcement de la légitimité du président (ou recteur), grâce aux nouvelles modalités de sa désignation. La refondation, par exemple, prévoyait initialement l'élection du président, mais cette réforme n'a finalement pas été adoptée par l'autorité gouvernementale. Le Sénégal envisage actuellement l'élection des recteurs, mais cette mesure doit encore se mettre en place. Au Maroc, la loi 01.00 prévoit une nouvelle procédure de désignation des présidents qui seront choisis à partir d'un appel à candidature reposant sur leur projet pour l'université. Il s'est avéré finalement qu'un bon projet de développement n'est pas suffisant pour amener le changement, mais qu'il est aussi important de choisir les présidents d'université pour leur leadership institutionnel et leur capacité à mener à bien leur projet.

Pour renforcer le leadership collégial au niveau des universités, les réformes de gouvernance mettent en place des équipes présidentielles qui se composent du président (ou recteur) et de plusieurs vice-présidents (généralement au nombre de trois) ayant des mandats spécifiques, y

compris pour les relations avec le monde socio-économique (exemple : Burkina Faso). Les vice-présidents sont désignés par l'autorité, tout comme le président. Ce dernier n'a donc pas la latitude de les choisir en fonction de sa politique et de ses affinités, ce qui reste une faiblesse pour pouvoir construire des équipes homogènes. Les quatre réformes font émerger le président ou le recteur comme une instance puissante au sein de la structure de gouvernance, notamment grâce à son pouvoir d'ordonnateur des dépenses, pouvoir qu'il peut exercer intégralement ou en délégation aux chefs d'établissement.

L'autonomie en matière de gestion peine à s'établir

L'autonomie a plus de mal à percer en matière de gestion financière, domaine dans lequel le ministère des Finances continue à exercer un pouvoir quasi absolu. C'est d'ailleurs ce manque d'autonomie en matière de gestion financière qui entrave la mise en œuvre de nombreux éléments de réforme. La gestion financière a beaucoup de mal à s'assouplir par la mise en place d'un contrôle financier *a posteriori*. La refondation de l'Université de Ouagadougou exclut d'emblée la gestion financière du champ des réformes. Le président, jusqu'à ce jour, reste le seul ordonnateur du budget, ce qui entraîne une centralisation excessive de la gestion financière de l'université. Même si au Cameroun, les chefs d'établissement sont devenus, dès 2005, des ordonnateurs délégués, le triple contrôle des dépenses produit beaucoup de retard dans l'exécution des budgets. Pour permettre une gestion financière plus efficace, n'est-il pas temps d'instaurer un contrôle financier *a posteriori* et d'envisager le partage de la gestion financière avec les départements ?

La diversification des ressources faisait partie des objectifs explicites des quatre réformes de gouvernance, et était intimement liée à l'idée d'autonomie. Au début, les étudiants se sont opposés à l'introduction des droits d'inscription pour les formations initiales (notamment au Cameroun et au Burkina Faso), mais ils les ont finalement progressivement acceptés. L'instauration des droits pour la formation continue a pu se faire plus facilement. En ce qui concerne la vente de services (notamment ceux qui émanent de la recherche), force est de constater que le potentiel de vente dépend du potentiel scientifique des établissements, et d'une demande solvable extérieure. L'école polytechnique de l'Université de Yaoundé I a créé deux entreprises

lucratives à travers lesquelles l'école vend ses services. Les résultats à l'Université Hassan II restent encore assez faibles en la matière. Dans les quatre pays, on constate la continuité d'une forte dépendance des institutions supérieures aux ressources publiques, car les droits d'inscription restent encore assez modiques et ne sont pas déterminés en fonction des coûts réels.

À l'exception du Maroc, les réformes de gouvernance visent très peu le transfert des compétences étatiques en matière de gestion des personnels aux universités. Or, il s'agit là d'une compétence essentielle pour que les universités puissent mettre en œuvre une politique scientifique. La raison principale est qu'il s'agit de réformes qui rencontrent de fortes oppositions et pour lesquelles il faut préparer les structures et compétences au niveau des universités. Le contexte sociopolitique des trois réformes menées en Afrique subsaharienne a sans aucun doute rendu difficile de telles réformes peu populaires.

Des éléments de réformes à sensibilité politique variable

L'analyse des réussites et des échecs montre que les réformes étudiées représentent au fond un ensemble de mesures à sensibilité politique variable, qui conditionne largement leur mise en œuvre. Les réformes de gouvernance pédagogique sont davantage de nature technique, et peuvent être décidées et mises en œuvre directement par l'université, sans implication de la tutelle et d'autres ministères.

En revanche, l'élection des présidents et des recteurs affecte le pouvoir de contrôle de l'autorité étatique. Un assouplissement de la gestion financière nécessiterait aussi l'accord du ministère des Finances, et la gestion des ressources humaines, celui des ministères de la Fonction publique et des Finances.

Une décentralisation des compétences en matière de gestion des ressources humaines n'est pas appréciée par les personnels qui craignent de perdre certains avantages. L'instauration d'une sélection des étudiants à l'entrée (prévue par la refondation) s'est avérée naturellement difficile dans un contexte de crise sociale. Il s'agit donc là de réformes politiquement sensibles, qui étaient prévues, mais qui n'ont pas pu être mises en œuvre dans les pays concernés.

Des réformes introduites dans la précipitation, mais construites de manière participative

L'analyse des processus de réformes permet de dégager un certain nombre de facteurs qui ont conditionné leur réussite ou leur échec.

Tout d'abord, les auteurs insistent sur le fait que les réformes ont été mises en place dans la précipitation pour sortir rapidement d'une crise sociopolitique (notamment aux Burkina Faso, au Cameroun et au Sénégal). Elles ne se fondent donc pas sur une analyse approfondie préalable des problèmes. En revanche, des propositions qui avaient déjà émergé dans le cadre de réflexions antérieures portant sur l'enseignement supérieur ont souvent été examinées.

Mais les réformes ont aussi été mises en place de manière participative. La refondation de l'Université de Ouagadougou s'est réalisée à partir des travaux de quatre commissions créées sous le leadership du chancelier désigné par l'autorité gouvernementale pour proposer les axes de réforme. Au Sénégal, la réforme de la carte universitaire a été proposée par une commission composée essentiellement d'universitaires sénégalais. Au Maroc, la réforme de l'enseignement supérieur, consignée dans la Charte nationale de l'éducation, a été élaborée par la Commission spéciale d'éducation et de formation (COSEF) réunissant divers acteurs (y compris les syndicats). Les réformes sont donc préparées de manière participative, avec des universitaires et d'autres acteurs, mais cette participation reste encadrée dans un contexte de forte politisation.

Les réformes ont manqué de sensibilisation et de vision commune

Les réformes ont ensuite été introduites sans sensibilisation suffisante des différents acteurs (ministère et organes, direction des universités et établissements, personnels administratifs, enseignants et leurs syndicats et étudiants). Ceci explique que les réformes sont souvent peu connues par les acteurs, et encore moins bien comprises. Il aurait été important d'expliquer les objectifs, les enjeux et bénéfices à attendre, et surtout les responsabilités des uns et des autres. Les auteurs regrettent aussi que la mise en œuvre des réformes n'ait pas été confiée à leurs concepteurs, et qu'un décalage puisse se produire entre ce qui est envisagé par la réforme et sa mise en œuvre. Au Sénégal, on constate que l'équipe centrale de

l'UPT avait finalement beaucoup de latitude dans la mise en œuvre de la réforme, d'où les différences de vision observées sur les objectifs des réformes des acteurs clés (recteur de l'UPT et directeur d'école).

Ensuite, il aurait fallu mettre en place de mesures incitatives pour favoriser la mise en œuvre des réformes, dont la responsabilité a été largement laissée aux autorités administratives, sans réussir pour autant à créer l'adhésion nécessaire autour de réformes complexes. Le manque de vision commune sur la mise en œuvre des réformes entre les acteurs principaux, comme l'a montré le conflit qui a émergé entre le recteur de l'UPT et le directeur de l'EPT, peut directement mener à un échec.

Les réformes ont manqué de planification et d'évaluation

Les auteurs des cas déplorent beaucoup le manque de planification et d'études préalables à la préparation de la mise en œuvre des réformes, aux niveaux national et institutionnel. Au Sénégal, on a négligé le poids des traditions des établissements à intégrer, et on n'a pas étudié les statuts, les missions et la gestion antérieurs des établissements qui devaient former l'UPT. Au Cameroun, on a grandement sous-estimé le besoin en ressources humaines pour mettre en œuvre la réforme. Certains pensent même que la réforme a exacerbé le problème de manque d'enseignants, car beaucoup d'entre eux occupent aujourd'hui des fonctions au sein du ministère. On pourrait même dire que les réformes passent sous silence un manque de capacité en matière de planification existant à la fois au niveau national et au niveau institutionnel, mais qui s'applique aussi à la préparation des réformes.

L'analyse montre également l'importance d'un système d'information pour la planification, la gestion et le suivi des réformes. Les gestionnaires des réformes ne disposaient pas de tels systèmes, ni au niveau national ni au niveau des établissements.

Toutes les études concluent que les réformes n'ont été évaluées ni à mi-parcours ni à la fin. Tout au plus, des rapports ont été préparés sur le suivi administratif, mais ces rapports n'ont pas de caractère exhaustif ni analytique. On déplore aussi un réel manque de capacité des tutelles en matière d'évaluation. Au Maroc, l'Instance nationale d'évaluation, qui aurait pu suivre la mise en œuvre de la réforme, n'est toujours pas opérationnelle. Dans les universités camerounaises, la réforme avait

prévu de créer un poste de vice-recteur pour l'évaluation interne, mais on n'y a jamais affecté les ressources humaines et financières adéquates. On peut aussi se demander si une telle fonction peut être exercée de façon impartiale par un acteur interne à l'université.

Il faut se souvenir que ces quatre réformes ont été introduites dans un contexte de contrainte financière, qui n'a sûrement pas aidé à leur mise en œuvre. Au Sénégal, l'intégration de l'UPT a surtout échoué car le recteur de l'UPT était obligé de couper le budget de l'École polytechnique d'un tiers. À cause de la contrainte financière, certaines revalorisations des salaires et bourses ne pouvaient pas être appliquées rapidement, ce qui a entravé, sans aucun doute, l'adhésion des acteurs aux réformes.

L'importance cruciale du leadership aux niveaux national et institutionnel

L'analyse de ces quatre réformes nous amène à penser que la mise en place d'un réel leadership pour les conduire est d'une importance primordiale pour leur réussite. Toutes les réformes ont mis l'accent sur la fonction du président d'université et de son équipe. Mais, force est de constater que ces nouveaux leaders et leurs collaborateurs ne sont souvent pas préparés à l'exercice de fonctions très complexes de président. Quand ce même président doit en plus piloter des réformes complexes, son rôle devient évidemment encore plus important et compliqué.

L'importance d'un bon leadership s'applique aussi au niveau national. L'accompagnement des réformes par une tutelle forte est largement mis en avant par les auteurs, en vue non seulement de planifier la mise en œuvre, sensibiliser tous les acteurs sur le plan national et des institutions, mais aussi de suivre sa mise en œuvre par un monitoring et une évaluation périodiques. Cette tutelle doit aussi soutenir les processus d'adaptation par des formations et une assistance technique. Le renforcement de l'autonomie nécessite donc paradoxalement une tutelle plus forte, plus présente auprès des universités. L'absence d'une tutelle forte a été regrettée par certains auteurs.

Une notion de gouvernance en pleine évolution

En conclusion, il faut se poser la question de l'apport de notre étude par rapport à l'évolution de la notion de la gouvernance dans l'enseignement

supérieur. En introduction, nous avons cité la définition de la gouvernance proposée par Hirsch et Weber (2001). Selon eux, la gouvernance dans l'enseignement supérieur répond aux questions suivantes : qui est responsable et quelles sont les sources de légitimité des décisions exécutives prises par les différents acteurs ?

Cette étude a montré que les réformes de gouvernance menées dans les quatre pays étudiées tendent effectivement vers une nouvelle répartition du pouvoir de décision à l'intérieur des systèmes d'enseignement supérieur. Les réformes visent donc un déplacement du pouvoir de décision de deux manières.

D'une part, on cherche à renforcer la légitimité et les pouvoirs d'une direction universitaire collégiale (équipe du recteur avec ses vice-recteurs) sous la supervision d'un organe collectif de contrôle, le conseil d'administration. On cherche à asseoir l'idée de l'université qui doit devenir plus qu'un simple niveau de coordination des facultés, mais un réel niveau de décision. Par conséquent, on cherche aussi à consolider le leadership universitaire au détriment notamment d'un leadership des facultés et du niveau ministériel.

D'autre part, les réformes donnent plus de poids à une gestion de type managérial, où les techniciens de la gestion (secrétaire général, agent comptable, etc.) ont un pouvoir élargi par rapport à la traditionnelle gestion collégiale par les conseils. Ce déplacement de pouvoir doit être accompagné par de nouvelles pratiques comme l'instauration d'une comptabilité analytique et une gestion prévisionnelle des postes à l'université.

Mais ces nouvelles pratiques ont du mal à se réaliser car elles se heurtent aux contraintes du terrain. D'une part, elles présupposent l'existence de compétences techniques qui sont encore rarement disponibles au niveau des universités, mais également un manque de confiance des autorités publiques qui hésitent à transférer les compétences nécessaires vers les universités.

Notre étude montre donc clairement que les réformes de gouvernance constituent en fait des processus de réformes où les mesures s'enchaînent, se rectifient et se poursuivent. Il s'agit de processus qui

impliquent également un changement de mentalités à tous les niveaux et qui, de ce fait, s'inscrivent dans le long terme.

Quelques pistes pour l'avenir

La question des réformes de gouvernance à l'avenir se pose alors à ce stade avec acuité. Cette analyse des quatre réformes de gouvernance a été faite à la veille probable d'une nouvelle vague de réformes de gouvernance. Les années 2000 ont été marquées par la mise en place du système LMD, qui a largement occupé les administrations et les universitaires. En même temps, quasiment tous les systèmes se sont élargis et diversifiés. On est alors aujourd'hui à la recherche de nouvelles structures de gouvernance qui, non seulement doivent s'adapter à la nouvelle donne des systèmes, mais aussi tenir compte d'un contexte international encore plus compétitif et d'exigences accrues pour la contribution au développement national.

Dans ce contexte, quelles sont les pistes d'avenir pour les réformes de gouvernance en Afrique francophone et au Maghreb ? Quelques propositions seront faites, tirées à la fois de notre analyse et des tendances déjà engagées dans certains pays.

Au niveau national, la tendance d'une mise en place d'agences para-étatiques s'affirmera sans doute, pour gérer des systèmes d'assurance qualité liés aux mécanismes d'accréditation des formations. Sur le plan institutionnel, ces mécanismes seront complétés par des structures internes gérant l'assurance qualité. Cette tendance d'une assurance qualité sera complétée par la mise en place de cadres nationaux de qualification qui formuleront des références pour les compétences que les diplômés doivent posséder à un certain niveau et dans certaines disciplines.

Le rôle des ministères ne sera plus la formulation des normes pédagogiques, rôle qui incombera clairement aux agences impliquant en majorité des universitaires dans la définition et l'évaluation du système normatif.

Le ministère (ou éventuellement un organisme tampon) continuera à jouer un rôle majeur dans la définition du cadre politique, dans l'encadrement des réformes (planification et appui), ainsi que dans leur suivi et leur évaluation. Pour cela, il sera important de renforcer les

systèmes d'information et de munir le ministère d'une réelle capacité de recherche sur le système.

Alors que les universités disposent déjà de beaucoup d'autonomie en matière pédagogique (autonomie substantive), il sera important de leur accorder plus d'autonomie de gestion (autonomie procédurale) pour permettre de développer réellement leur capacité d'adaptation à l'environnement local. Mais cette transformation devra se faire très progressivement. D'une part, la tutelle jouera un rôle important pour mener les négociations préalables avec les autres ministères (notamment celui des Finances et de la Fonction publique), afin de bien accorder la mise en place des réformes. D'autre part, il faudra accompagner les universités dans leur capacité à accueillir efficacement leurs nouvelles fonctions.

Il sera particulièrement important de veiller activement au choix et à la formation des dirigeants des universités, à la fois au niveau central et au niveau des facultés (UFR). Leur formation développera leurs compétences en matière administrative, mais surtout leur leadership au niveau des universités. Ce leadership devra aussi renforcer l'idée même de l'université comme collectif des établissements.

Même à l'université, il faudra insister sur une décentralisation des pouvoirs de compétences. Certains des auteurs de cas ont déploré qu'aucune des réformes n'ait choisi le niveau du département comme cadre. Or, il s'agit là de l'unité de base des universités, qui a besoin aussi d'un leadership affirmé et d'une capacité de gestion. Une décentralisation de la gestion financière vers les départements paraît donc également importante pour améliorer l'efficacité de gestion de l'université dans son ensemble.

La vision qui se dégage ici est donc celle d'un système de gestion renforcé et mieux articulé. L'important est que chaque niveau (ministère, rectorat, faculté et département) connaisse bien son rôle et maintienne une communication adéquate avec le système dans son ensemble.

RÉFÉRENCES

- AfriMAP et l'Open Society Initiative for West Africa. 2009. « Sénégal, Prestation efficace des services de l'éducation ». Une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for West Africa – Novembre 2009.
- AUF (Agence universitaire de la francophonie). *Rapport général d'évaluation des universités du Burkina Faso*. Juin 2007-Janvier 2008.
- _____. *Rapport général d'évaluation de l'Université de Ouagadougou*. Juin 2007-Janvier 2008.
- _____. 2003. Séminaire sur la gouvernance universitaire, Conclusions des travaux, Dakar, 15-19 décembre 2003.
- Aghion, P. *et al.* 2009. *The governance and performance of research universities evidence from Europe and the U.S.* NBER Working Paper Series 14851.
- Akam, N. ; Ducasse, R. 2002. *Dynamique locale de la mondialisation. Les Afriques en perspective. Quelle université pour l'Afrique ?* Pessac : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- Baidari, B. ; Wade M.E.B. 2012. « Gouvernance des établissements d'Enseignement supérieur et amélioration de l'environnement des affaires en zone UEMOA ». Avril 2012.
- Banque mondiale. 2007. *Coûts et financement de l'enseignement supérieur en Afrique francophone*. Série Développement Humain de la Région Afrique. Washington, DC : Banque mondiale.
- _____. 2007. *Expanding the possible in Sub-Saharan Africa: How tertiary institutions can increase growth and competitiveness*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Berdahl, R. 1990. 'Academic freedom, autonomy and accountability in British universities'. Dans : *Studies in Higher Education*. Vol. 15, Issue 2.

- Berdouzi, M. 2000. *Rénover l'enseignement : de la Charte aux actes*. Rabat, Renouveau. Commission spéciale de l'éducation et la formation (COSEF). 1999. La Charte nationale de l'éducation. Rabat : COSEF.
- Bianchini, P. 2002. La « Refondation » de l'Université de Ouagadougou. Une mise en perspective ». Dans : N. Akam, R. Ducasse. *Quelle université pour l'Afrique ?* (p.149-165). Pessac : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- Bloom, D. ; Canning, D. ; Chan, K. 2006. *L'Enseignement supérieur et le développement économique en Afrique*. Banque mondiale, Région Afrique, Département du Développement humain, Série de documents de travail, n° 103.
- Bourdin. 2008. Rapport d'information n° 442. France : SENAT.
- Chouli, L. 2009. *Le néolibéralisme dans l'enseignement supérieur burkinabé*. Dans : *Savoir/Agir* n° 10, décembre 2009.
- Commission « Carte universitaire ». Rapport général du Séminaire de Réflexion sur la Carte universitaire du Sénégal. CNRE, 30-31 octobre 2002.
- Commission européenne. 2008. *La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe*. Bruxelles : Commission européenne.
- Dupont et Marcelo Ossandon. 1994. *La pédagogie universitaire*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Fielden, J. 2008. *Global trends in university governance*. Education working paper Series n° 9. Washington, DC : Banque mondiale.
- Fried, J. 2006. 'Higher education governance in Europe; autonomy, ownership and accountability. A review of the literature'. Dans : *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces*. Strasbourg : Conseil de l'Europe
- Gueye, P. 2008. « Processus de décentralisation de l'enseignement supérieur : Le cas du Sénégal » UNESCO BREDA.

- Hirsch, Werner Z. ; Weber, Luc E. (dir. publ.). 2001. *Governance in Higher Education. The University in a State of Flux*. Londres, Paris, Genève : Economica.
- Kleiche-Dray, M. ; Belcadi, S. 2008. *L'Université marocaine en processus d'autonomisation*. Études du Conseil supérieur de l'enseignement. Février 2008.
- Le Maroc Possible. 2006. *Une offre de débat pour une ambition collective*. Casablanca : Éditions Maghrébines.
- Maassen, P. 2003. 'Shifts in governance arrangements: An interpretation of the introduction of new management structures in higher education'. Dans : A. Amaral, V.L. Meek, I. Larsen (dir. publ.), *The higher education managerial revolution*. The Netherlands: Kluber Academic Publishers.
- Martin, M. 2007. *Cross-border higher education: Regulation, quality assurance and impact* (vol.1 et 2). Paris : UNESCO-IIPE.
- _____. 2008. *Assurance qualité externe dans l'enseignement supérieur : les options*. Principes de la planification de l'éducation. Paris : UNESCO-IIPE.
- Ministère de l'Éducation nationale chargé de l'enseignement technique. *Le développement de l'éducation*, Rapport national du Sénégal, avril 2001.
- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Formation des cadres et de la Recherche scientifique du Maroc. 2006. *Assurance qualité dans la réforme de l'enseignement supérieur au Maroc. Conférence sur l'évaluation et la qualité de l'enseignement supérieur*, 18 au 21 juin 2006, Sèvres, France : CIEP.
- Mohamedbhai, G. 2008. *Les effets de la massification sur l'enseignement supérieur en Afrique*. Accra : AAU.
- Musselin, C. 2008. *Les universitaires*. Paris : La Découverte. Collection « Repères Sociologie ».
- Ndoye, M. 2005. « Quel enseignement supérieur en Afrique ? ». *La lettre de l'ADEA*, vol. 17, n° 3/4, p. 1-2.

- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2003. 'Changing patterns of governance in higher education'. Dans : *Education Policy Analysis*. Paris : OCDE.
- _____. 2010. 'Setting the right course: Steering higher education'. Dans : *Thematic Review of Tertiary Education*. Paris : OCDE.
- Ouedraogo, Y. ; Traore, A. ; Sanou, A. (document non daté). *Rapport sur les effets de la surpopulation estudiantine dans l'enseignement supérieur au Burkina Faso*. Présidence de l'Université de Ouagadougou.
- Philippe Moreau Defarges (2003) *La Gouvernance*. Paris : Presses Universitaires de France. Collection « Que sais-je ».
- Pôle de Dakar. 2008. *Réformes de l'enseignement supérieur en Afrique : Éléments de cadrage*. Novembre 2008.
- Rayou, P. ; Van Zanten, A. 2011. *L'Éducation*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Raza, R.R. 2010. *Higher Education Governance in East Asia. A paper prepared for the East Asia Flagship*. Projet final non publié.
- Rege Colet, N. ; Romainville, M. 2006. *La pratique enseignante en mutation à l'Université*. Bruxelles : De Boeck
- Saint, W. 2002. *Universités en Afrique : Stratégies pour la stabilisation et la revitalisation*. Papier technique de la Banque mondiale n° 194. Série du Département technique de l'Afrique.
- Saint, W. 2009. 'Legal framework for higher education governance in Sub-saharan Africa'. Dans : *Higher Education Policy*, 2009, 22 (p. 523-550).
- Sall, A.S. 2012. *Les mutations de l'enseignement supérieur en Afrique : le cas de l'Université Cheik Anta Diop de Dakar (UCAD)*. Paris : L'Harmattan.
- Shabani, J. 2006. 'Higher education in French-speaking sub-Saharan Africa'. Dans : J.J.F. Forest, P.G. Altbach (dir. publ.), *International Handbook of Higher Education*, p. 483-502.

- Sock, O. 2004. Coordonnateur du Volet enseignement supérieur du PDEF : *Politique d'enseignement supérieur et de recherche scientifique au Sénégal : Situation actuelle et perspectives*. Dakar. Accessible sous : http://depot.gdnet.org/cms/conference/papers/5thsock_paper.pdf
- Trow, M. 2005. 'Reflections on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education in modern societies since WWII'. Dans : P. Altbach, (dir. publ.), *International Handbook of Higher Education California*. Kluwer (Center for Studies in Higher Education).
- UEMOA. 2004. « Étude sur l'enseignement supérieur dans les pays de l'UEMOA, Phase 1 », Rapport final. Consulté le 15 octobre 2009. www.uemoa.int/Publication/2005/RapportEnsSupPI.pdf
- UEMOA. 2007. « Directive n°03/2007/CM/UEMOA portant adoption du système Licence, Master, Doctorat (LMD) dans les universités et établissements d'enseignement supérieur de l'UEMOA ». Consulté le 15 octobre 2009. www.uemoa.int/actualite/2007/CM04072007/Directive%2003-2007-CM-UEMOA%20portant%20adoption%20LMD.pdf
- UNESCO. 1993. « Recommandation sur la reconnaissance des études et des titres de l'enseignement supérieur ». Consulté le 15 octobre 2009. http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=13142&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UNESCO. 2012. *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2012*. Paris : UNESCO.
- ISU (Institut de statistique de l'UNESCO). 2008. *Recueil de données mondiales sur l'éducation 2008. Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde*. Montréal : ISU.
- UNESCO-BREDA, 2008. « Réformes de l'enseignement supérieur en Afrique : éléments de cadrage ». Consulté le 15 octobre 2009. www.poledakar.org/IMG/pdf/Papier_CRESA_Pole.pdf
- Université de Ouagadougou. 2000. *La refondation de l'Université de Ouagadougou*. Rapport final. Novembre 2000.

Références

- _____. 2004. *30 ans de service de la formation et de la recherche*. 2004.
- _____. 2010. *Rapport général de l'atelier sur le LMD*. 21 décembre 2010.
- Van Vught, F. 1994. 'Autonomy and accountability in government/university relationships'. Dans : J. Salmi, A.M. Verspoor (dir. publ.). *Revitalizing higher education*. Londres : Pergamon Press.
- Varghese, N.V. 2005. *Institutional restructuring in higher education in Asia*. Paris : UNESCO-IIEP.
- Varghese, N.V. ; Martin, M. (à paraître). *Governance reform in higher education: A study of institutional autonomy in Asian countries*. Paris : UNESCO-IIEP.
- Wade M.E.B. 2013. *Gouvernance et management de la recherche au Sénégal*. Paris : UNESCO-IIEP (à paraître).

LES AUTEURS

Michaela Martin est spécialiste de programme à l'Institut international de planification de l'éducation (Paris, France), où elle est en charge des activités de formation et de recherche en matière de politiques et de planification de l'enseignement supérieur. Depuis 1990, elle travaille sur les questions de gestion universitaire et de gouvernance dans l'enseignement supérieur. Elle a publié un grand nombre d'ouvrages dans le domaine de la gestion universitaire, y compris la gestion des relations université-entreprises et l'assurance qualité externe des établissements et des formations. Pour sa publication conjointe avec Mark Bray (2013) *Tertiary Education in Small States: Planning in the context of globalization*, elle a obtenu le premier prix du meilleur livre décerné par le groupe enseignement supérieur de la Comparative and International Education Society (CIES).

El Bashir Kouhlani est professeur titulaire en économie à l'Université Mohammedia-Université Hassan II, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales. Il est actuellement directeur de l'Enseignement supérieur au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Formation des cadres. Il a été le doyen de la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales à l'Université Mohammedia-Université Hassan II. Il a été nommé Chevalier de l'Ordre des Palmes académiques par le Premier ministre français.

Moulay Mustapha Ennaji est professeur titulaire en virologie, hygiène et microbiologie à l'Université Hassan II Mohammadia-Casablanca, Faculté des sciences et techniques. Il détient un doctorat en virologie de l'Université de Québec, Laval. Depuis 2005, il dirige le Laboratoire en virologie, hygiène et microbiologie et il est directeur de plusieurs programmes universitaires de formation en sciences biomédicales. Depuis 2010, il est vice-président de l'Association marocaine de microbiologie, de l'Association marocaine debiosécurité et membre du bureau exécutif de l'Association marocaine de cancérologie.

Charles Awono Onana est professeur de mathématiques appliquées à l'Université de Yaoundé I et y occupe actuellement la fonction de directeur de l'École nationale supérieure polytechnique. Titulaire d'un doctorat

en mathématiques appliquées de l'Université de Moscou, il a dirigé plusieurs grands projets nationaux et internationaux de développement de l'enseignement supérieur. En 2014, il coordonne le Centre d'excellence africain en technologies de l'information et de la communication, dédié à la formation et à la recherche dans les domaines de l'informatique, des télécommunications, de la modélisation mathématique et du calcul scientifique. Il est Chevalier de l'Ordre du Mérite de la République française.

Marcel Fouda Ndjodo est professeur d'informatique et chef du Département d'informatique et des technologies éducatives à l'École normale supérieure de Yaoundé. Il assume aussi les fonctions d'inspecteur général des Affaires académiques, chargé de la planification stratégique et de l'évaluation institutionnelle au ministère de l'Enseignement supérieur. À ce titre, il dirige actuellement le projet de labellisation des universités camerounaises.

Amadou Bissiri est professeur titulaire en études africaines et américaines à l'Université de Ouagadougou, Burkina Faso. Il détient un PhD en études américaines de l'Université de Boston (États-Unis d'Amérique) et un doctorat de 3^e cycle en études africaines de l'Université Paul Valéry (France). Il a été le doyen de l'UFR Lettres, arts et communication, chef du Département des études anglophones et responsable du Centre de recherche en études anglophones à l'Université de Ouagadougou. Il est membre de plusieurs organisations de la société civile intervenant dans la protection des droits humains et la promotion de la démocratie.

Sanou Salaka est Professeur titulaire en littératures africaines, à l'Université de Ouagadougou. Il détient un doctorat de 3^e cycle en littératures et civilisations françaises de l'Université Lyon II (France). Il est titulaire d'une HDR de l'Université de Limoges (France). Il est directeur général de l'Enseignement supérieur et de la recherche au ministère de l'Enseignement secondaire et supérieur au Burkina Faso. Il est le responsable du Laboratoire littératures, espaces et sociétés ; il est membre fondateur de l'Académie nationale des sciences du Burkina Faso. Auteur de plusieurs publications scientifiques, il est Chevalier de l'Ordre des Palmes académiques du Burkina Faso.

Abdoulaye Ouédraogo est chargé d'enseignements à l'UFR de sciences humaines de l'Université de Ouagadougou, depuis 2008. Sociologue

de formation, il est titulaire d'un doctorat en sciences de l'éducation de l'Université de Genève (Suisse). Il est chercheur associé à l'Institut supérieur des sciences de la population (ISSP) et membre de l'Unité de recherche Population et éducation. Depuis 2012, il est enseignant invité à la Chaire UNESCO en sciences de l'éducation (CUSE) de l'Université Cheick Anta Diop de Dakar (Sénégal).

Mouhamed El Bachir Wade est maître de conférences agrégé en économie et en gestion, à l'Université Cheick Anta Diop (UCAD) du Sénégal. Directeur du Laboratoire FOCS, Il détient un doctorat en sciences de gestion de l'IAE de l'Université de Poitiers, (France). En 2011 et 2012, il était directeur des études, des politiques et de la coopération au ministère de l'Enseignement supérieur du Sénégal, après avoir été doyen de la Faculté des sciences économiques et de gestion à l'UCAD, et directeur de l'Institut de formation en administration et en création d'entreprise (IFACE). Il a aussi été secrétaire exécutif de la Conférence des institutions d'enseignement et de recherche en économie et gestion en Afrique (CIEREA).

Papa Gueye est professeur titulaire des universités à l'Université Cheick Anta Diop (UCAD) du Sénégal. En 2011, il est nommé directeur général de l'enseignement supérieur. En sa qualité de DGES, il a coordonné le projet Gouvernance et financement de l'enseignement supérieur axés sur les résultats, financé par la Banque mondiale. En 2012, il a été nommé secrétaire exécutif de l'Autorité nationale d'assurance qualité de l'enseignement Supérieur. Il est l'auteur d'une cinquantaine de publications et de communications, dont une quinzaine sur la réforme, la gestion, la gouvernance et l'assurance qualité de l'enseignement supérieur. Il est Chevalier de l'Ordre national du Lion du Sénégal et Chevalier de l'Ordre international des Palmes académiques du CAMES.

Publications et documents de l'IIPE

Plus de 1 500 ouvrages sur la planification de l'éducation ont été publiés par l'Institut international de planification de l'éducation. Un catalogue détaillé est disponible ; il présente les sujets suivants :

Planification de l'éducation

Généralités – contexte du développement

Administration et gestion de l'éducation

Décentralisation – participation – enseignement à distance – carte scolaire – enseignants

Économie de l'éducation

Coûts et financement – emploi – coopération internationale

Qualité de l'éducation

Évaluation – innovations – inspection

Différents niveaux d'éducation formelle

De l'enseignement primaire au supérieur

Stratégies alternatives pour l'éducation

Éducation permanente – éducation non formelle – groupes défavorisés
– éducation des filles

Pour obtenir le catalogue, s'adresser à :

IIPE, Unité de la communication et des publications

info@iiep.unesco.org

Les titres et les résumés des nouvelles publications peuvent être consultés sur le site web de l'IIPE, à l'adresse suivante :

www.iiep.unesco.org

L'Institut international de planification de l'éducation

L'Institut international de planification de l'éducation (IPE) est un centre international, créé par l'UNESCO en 1963, pour la formation et la recherche dans le domaine de la planification de l'éducation. Le financement de l'Institut est assuré par l'UNESCO et les contributions volontaires des États membres. Au cours des dernières années, l'Institut a reçu des contributions volontaires des États membres suivants : Australie, Danemark, Espagne, Inde, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse.

L'Institut a pour but de contribuer au développement de l'éducation à travers le monde par l'accroissement aussi bien des connaissances que du nombre d'experts compétents en matière de planification de l'éducation. Pour atteindre ce but, l'Institut apporte sa collaboration aux organisations dans les États membres qui s'intéressent à cet aspect de la formation et de la recherche. Le Conseil d'administration de l'IPE, qui donne son accord au programme et au budget de l'Institut, se compose d'un maximum de huit membres élus et de quatre membres désignés par l'Organisation des Nations Unies et par certains de ses institutions et instituts spécialisés.

Président :

Birger Fredriksen (Norvège)

Conseiller sur le développement de l'éducation pour la Banque mondiale (Ancien conseiller principal en éducation pour la région Afrique, Banque mondiale), Washington, DC.

Membres désignés :

Tiziana Bonapace (Italie)

Chef de la Section Développement et TIC (IDD), Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), Bangkok, Thaïlande.

Carlos Lopes (Guinée-Bissau)

Secrétaire général adjoint des Nations Unies et Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), Addis-Abeba, Éthiopie.

Juan Manuel Moreno (Espagne)

Spécialiste principal en éducation, Département Moyen-Orient et Afrique du Nord, Banque mondiale, Washington, DC, États-Unis.

Moujahed Achouri (Tunisie)

Directeur, Division de la mise en valeur des terres et des eaux, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Membres élus :

Madiha Al-Shaibani (Sultanat d'Oman)

Ministre de l'Éducation, Mascate, Oman.

Ricardo Henriques (Brésil)

Secrétaire d'État au Travail social et aux Droits de l'homme (ancien Conseiller spécial du Président, Banque nationale de développement économique et social), Gouvernement d'État de Rio de Janeiro.

Valérie Liechti (Suisse)

Conseillère en matière de politique éducative, Coordinatrice pour l'éducation, Agence suisse pour le développement et la coopération (DDC), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Section de l'Afrique de l'Ouest, Berne.

Dzingai Mutumbuka (Zimbabwe)

Président de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), Tunis, Tunisie.

Jean-Jacques Paul (France)

Professeur d'économie de l'éducation, Département économie et gestion des affaires, Université de Bourgogne, Dijon.

Hyun-Sook Yu (République de Corée)

Chargée de recherche principale, Bureau de recherche sur l'enseignement supérieur, l'éducation tout au long de la vie, Institut coréen du développement de l'éducation (KEDI), Séoul.

Zhang Xinsheng (Chine)

Vice-Ministre de l'éducation, Chine.

Pour obtenir des renseignements sur l'Institut, s'adresser au :
Secrétariat du Directeur, Institut international de planification de l'éducation,
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France

L'ouvrage



Le contexte de l'enseignement supérieur dans les pays d'Afrique francophone des années 1990 et 2000 est marqué par une crise sociale, politique et économique. Malgré une forte demande pour élargir l'accès aux formations supérieures, les budgets disponibles et leur structure d'allocation rendent difficile la création de nouveaux établissements publics et le développement des capacités de formation et de recherche, pourtant indispensables. De cette situation de crise ont émergé des tentatives de réformes globales et successives des systèmes d'enseignement supérieur, y compris dans le domaine de la gouvernance.

Pour pouvoir tirer les leçons de ces stratégies de sortie de crise, l'IIPE a fait l'évaluation des réformes de gouvernance menées dans quatre pays : le Burkina Faso (la refondation de l'université de Ouagadougou), le Cameroun (la grande réforme de 1993), le Maroc (la mise en œuvre de la loi 01.00) et le Sénégal (la réforme de la carte universitaire).

Est-ce que ces réformes ont atteint leurs objectifs ? Quels sont les facteurs qui ont soutenu ou empêché leur mise en œuvre ? Quelles leçons peut-on tirer pour concevoir des nouvelles réformes de gouvernance et quelles seraient les méthodes les plus prometteuses pour les mettre en œuvre ? Telles sont les questions abordées par cette nouvelle publication de l'IIPE.

Sous la direction de :

Michaela Martin est spécialiste de programme à l'Institut international de planification de l'éducation, à Paris, où elle est en charge des activités de formation et de recherche en matière de politiques et de planification de l'enseignement supérieur. Depuis 1990, elle travaille sur les questions de gestion universitaire et de gouvernance dans l'enseignement supérieur. Elle a publié un grand nombre d'ouvrages dans ce domaine, y compris la gestion des relations université-entreprises et l'assurance qualité externe des établissements et des formations.



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



Institut international de
planification de l'éducation

ISBN: 978-92-803-2374-0