



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

Étude des réformes conduites au : Burkina Faso, Cameroun, Maroc et Sénégal

Présenté par :

Michaela Martin

Spécialiste de programme,

Institut international de la planification de l'éducation (IIEP) UNESCO, Paris

Pré-Conférence de l'IIEP à Dakar le 14 novembre 2012

**« Réformes de gouvernance dans l'enseignement supérieur:
Quelles politiques avec quels effets »**

VERSION PRELIMINAIRE

©UNESCO 2012

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| 1. Introduction | 1 |
| 1.1 Le paradigme de la « nouvelle gestion publique » s'impose | 1 |
| 1.2 En Afrique, les réformes émergent d'un contexte de crise | 1 |
| 2. Objectifs, concepts et méthodologie de la recherche | 2 |
| 2.1 Objectifs de l'étude | 2 |
| 2.2 Concepts | 3 |
| 2.3 Méthodologie | 3 |
| 3. Quelques repères sur les contextes des quatre pays étudiés | 3 |
| 4. La problématique sous-jacente aux réformes de gouvernance | 5 |
| 5. Les objectifs des réformes de gouvernance | 7 |
| 5.1 La grande réforme de 1993 au Cameroun | 7 |
| 5.2 La refondation de l'université d'Ouagadougou de 2000..... | 8 |
| 5.3 La loi 01.00 au Maroc de 2000 | 9 |
| 5.4 La réforme de la carte universitaire au Sénégal de 2005 | 10 |
| 6. La mise en œuvre des réformes et leurs effets sur les universités | 11 |
| 6.1 Au niveau national : le cadre de coordination et régulation se resserre | 11 |
| 6.2 Les réformes de gouvernance au plan institutionnel sont multidimensionnelles..... | 12 |
| 7. Conclusions..... | 19 |
| 7.1 Une grande similitude dans le contexte et les objectifs des réformes | 19 |
| 7.2 Des réformes qui représentent un ensemble de réussites et d'échecs..... | 19 |
| 7.3 Les relations État-université et l'autonomie des universités au cœur des réformes .. | 20 |
| 7.4 L'implication plus forte des acteurs externes ne va pas de soi..... | 21 |
| 7.5 Un leadership renforcé de l'université..... | 21 |
| 7.6 L'autonomie en matière de gestion peine à s'établir | 22 |
| 7.7 Des éléments de réformes à sensibilité politique variable..... | 22 |
| 7.8 Des réformes introduites dans la précipitation, mais construites d'une manière participative | 23 |
| 7.9 Des réformes ont manqué de sensibilisation, de planification et d'évaluation..... | 23 |
| 7.10 L'importance cruciale du leadership au niveau national et institutionnel | 24 |
| 7.11 Quelques pistes pour l'avenir | 25 |
| Références bibliographiques | 27 |

1. Introduction

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

Dans la plupart des pays, l'enseignement supérieur était traditionnellement une activité relevant essentiellement du secteur public. Sa gouvernance suivait donc le modèle de gestion du secteur public. Au cours des années 1980, l'inefficacité et l'inefficiency 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).

Beaucoup 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 pour coordonner et réguler le système, à la place d'une gestion centralisée par un ministère, et de transférer plus d'autorité de décision vers les établissements.

Beaucoup de gouvernements ont donc décentralisé une partie de leurs responsabilités aux universités sous forme d'une autonomie accrue. 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, on a également incité les universités à générer des ressources propres. En contrepartie d'une plus forte autonomie, on a créé des dispositifs plus stricts de reddition des comptes, qui se manifestent à travers les politiques de contractualisation, la mise en place de mécanismes d'assurance qualité et la gestion par les résultats.

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

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

Alors que les années 1960 et 1970 ont constitué l'âge d'or de l'enseignement supérieur en Afrique, les choses se compliquent au cours des années 1980 et 1990. Le taux de chômage des diplômés augmente dans un contexte de crises économiques qui secouent 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 *Éducation pour tous*. 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 les restrictions budgétaires, résultat des politiques d'ajustement structurel imposées à ces pays durant les années 1980 ou au début des années 1990. Ces politiques ont empêché, pendant de nombreuses années, une expansion adéquate de l'offre publique d'enseignement supérieur. En même temps, on est confronté à certains paradoxes dans l'allocation des ressources. Beaucoup de pays de la région consacrent une grosse partie du budget de l'enseignement supérieur aux œuvres sociales, situation qu'ils ont successivement tenté de réformer.

En plus de la contrainte financière et des tentatives de réformes, l'Afrique francophone fait alors face à des mouvements récurrents de grèves des enseignants et des étudiants, qui sont en fait la manifestation 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. Sous l'effet des grèves, les campus universitaires se politisent et deviennent un foyer d'agitation politique redouté par les gouvernements.

C'est dans ce contexte assez houleux que les pays de la sous-région s'attellent à transformer la gouvernance de leurs systèmes d'enseignement supérieur. Ils appliquent alors des réformes complexes, dans lesquelles le concept de « nouvelle gestion publique » joue un rôle important.

2. Objectifs, concepts et méthodologie de la recherche

2.1 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 une recherche en matière de gouvernance dans l'enseignement supérieur, tout d'abord en Asie et ensuite en Afrique.

Pour mener à bien ces travaux, il fallait analyser des réformes du cadre national de gouvernance de l'enseignement supérieur mises en œuvre il y a au moins cinq ans. Quatre pays ont été identifiés : il s'agit du Burkina Faso, du Cameroun, du Maroc et du Sénégal.

Cette recherche traite du niveau national mais aborde aussi les effets de ces réformes au niveau des universités, qui sont les principaux acteurs de la mise en œuvre des politiques. C'est pourquoi cette étude s'intéresse plus particulièrement aux effets des réformes de gouvernance sur une université donnée des pays étudiés. Les universités choisies sont l'université d'Ouagadougou (Burkina Faso), l'université Yaoundé I (Cameroun), l'université Hassan II (Maroc) et l'université de Thiès (Sénégal).

La recherche aborde plus particulièrement les questions suivantes :

- Quelles sont les mesures de réforme de gouvernance de l'enseignement supérieur introduites dans les 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 ?

2.2 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 fait référence 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 suivantes : « qui est responsable et 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.

2.3 Méthodologie

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

L'étude des quatre pays s'est appuyée sur les données secondaires et des statistiques descriptives pour analyser l'offre d'enseignement supérieur et son évolution. Ces informations ont été complétées par celles concernant les systèmes d'éducation nationaux (fournies par les sources primaires), les changements de politiques, les structures de gouvernance, ainsi que des renseignements plus détaillés sur la performance d'une université sélectionnée pour servir d'étude de cas à l'intérieur d'une étude nationale.

Chaque étude nationale a été complétée par une enquête qualitative à partir d'entretiens semi-structurés avec les hauts responsables de l'enseignement supérieur, au niveau national et institutionnel, qui ont vécu la mise en œuvre des réformes. La méthodologie précise utilisée sera décrite à l'intérieur de chacune des études de cas.

3. Quelques repères sur les contextes des quatre pays étudiés

Ces pays ont aussi 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 de les comparer. 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 terme de PIB par habitant, selon la classification proposée par la Banque mondiale, ces pays relèvent soit 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 variété dans le revenu moyen annuel par habitant (entre 970 et 2 580 \$EU).

Par contre, 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 *Éducation pour tous (EPT)*. Ils ont désormais atteint un niveau considérable 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 une décennie, poursuit une politique d'expansion à ce niveau, alors que les autres États semblent encore considérer l'enseignement secondaire comme l'antichambre à un enseignement supérieur conçu réellement pour un petit nombre.

Tableau 1 : Indicateurs sociaux en 2008

| Pays/indicateur | Population (en millions) | PIB par habitant (en \$EU) | TNS ² primaire (%) | TBS ³ secondaire (%) | Espérance scolaire ⁴ | Indice de développement humain (position) |
|-----------------|--------------------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---|
| Burkina Faso | 15,2 | 480 | 63 | 20 | 6,3 | 177 |
| Cameroun | 19,0 | 1 150 | 88 | 37 | 9,8 | 153 |
| Maroc | 31,6 | 2 580 | 89 | 56 | 10,2 | 130 |
| Sénégal | 12,2 | 970 | 73 | 31 | 7,5 | 166 |

Source: UNESCO/EFA Global Monitoring Report 2011.

En ce qui concerne le développement de l'enseignement supérieur, on constate des variations importantes entre les quatre pays. Alors que l'ensemble des quatre pays progresse rapidement en termes de TBS dans la période 1999-2008, le TBS du Burkina Faso reste toujours à un très faible niveau (seulement 3 %), même en comparaison avec la moyenne africaine qui était de 6% en 2009. Quant au Maroc, il a atteint un niveau de 13 % dans la période concernée.

Selon la classification bien connue de Martin Trow (2005), les quatre pays se placent tous dans la catégorie des systèmes à accès d'élite, c'est-à-dire ceux qui sont marqués par un TBS de moins de 15 %⁵. Force est de constater néanmoins 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 ci-après.

¹ Pays à revenu faible (975 \$EU ou moins), revenu moyen inférieur (976 à 3 855 \$EU).

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, les 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 auxquelles un élève peut s'attendre (du primaire au supérieur).

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 %).

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

| Pays/indicateur | Effectifs 2009 (en milliers) | TBS 1999 (en %) | TBS 2008 (en %) | Inscrits dans le secteur privé (en %) |
|-----------------|---------------------------------|--------------------|--------------------|---|
| Burkina Faso | 48 | 1 | 3 | 18 |
| Cameroun | 174 | 5 | 9 | 13 |
| Maroc | 419 | 9 | 13 | 12 |
| Sénégal | 94 | 3 | 8 | 30 |
| Monde | 164 582 | 18 | 27 | -- |

Source: UNESCO Institute for Statistics (UIS) 2011.

4. La problématique sous-jacente aux réformes de gouvernance

Nous avons choisi les réformes suivantes comme objet de notre recherche :

- la réforme de l'enseignement supérieur de 1993 au Cameroun ;
- la refondation de l'université d'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 2005.

On verra ci-après que les réformes étudiées s'inscrivent dans un contexte de crise économique et sociopolitique, connu sur tout le continent africain. Les politiques d'ajustement structurel et l'austérité budgétaire ne permettent pas au système de faire face à la demande sociale en augmentation. Cette situation entraîne inexorablement la détérioration des conditions de formation dans les universités, ce qui se manifeste par une efficacité interne de plus en plus faible et le chômage des diplômés du supérieur.

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 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 la perception 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 d'Ouagadougou 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'université d'Ouagadougou augmente rapidement : il y avait 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 les étudiants 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 également une démoralisation de tous les personnels de l'université (AUF, 2007 et 2008). L'année 1999-2000 constitue l'apogée de la crise sociopolitique qui aboutit à une année de grève, invalidée ensuite par le gouvernement. Le gouvernement ferme l'université, suspend les statuts, dissout les facultés, annule l'élection des doyens qui avait eu lieu en juin et nomme un chancelier en remplacement du recteur pour guider le processus de la refondation de l'université d'Ouagadougou 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 grèves successives qui émergent dès 1968, et se multiplient au cours des années 1980 et 1990. Les effectifs à l'Université Cheik Anta Diop 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. En 1990, on comptait 18 000 inscrits alors qu'en 2005, on recensait 59 000 étudiants. En 1993, une *Concertation nationale sur l'enseignement supérieur* (CNES) suggère de nouvelles mesures pour revitaliser l'enseignement supérieur, y compris la restructuration du système par la fusion d'établissements. Le thème de la professionnalisation et de la diversification des filières y est déjà présent. 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, car les syndicats d'enseignants et d'étudiants bloquent certaines mesures impopulaires, telles que le redéploiement du financement des œuvres sociales vers les activités pédagogiques, le blocage des salaires des enseignants et l'admission des bacheliers selon les capacités d'accueil des établissements. Le PAES est abandonné en 2000. Dès ce moment apparaît alors le besoin de mettre en place une nouvelle réforme qui traitera en profondeur les 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 les aspects de gouvernance.

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 crée de nouveaux établissements, diversifie les filières et mène une politique de qualification des ressources humaines. Mais au cours des années 1990, émergent de nouvelles préoccupations. 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 à accès ouvert. Troisièmement, les programmes et méthodes pédagogiques sont restés rigides et inadaptés aux besoins du marché de 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 mène à 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.

5. Les objectifs des réformes de gouvernance

Les réformes de gouvernance étudiées dans ce projet doivent donc permettre de sortir des crises financière et sociopolitique (Burkina Faso, Cameroun et Sénégal) 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 alors 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.

Les réformes de gouvernance sont ensuite menées pour adapter les structures et les procédures de gestion à un système supérieur devenu plus complexe et plus diversifié. 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 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 aussi pacifier les différents acteurs (notamment les enseignants, les personnels administratifs et les étudiants) en créant des meilleures conditions de travail et en revalorisant leurs rémunérations.

Et finalement, il faut trouver de nouveaux financements. Pour faire face 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.

Sont menées alors les quatre réformes globales dont aucune ne représente exclusivement une réforme de gouvernance. Les quatre réformes analysées ci-après constituent en effet des réformes globales du secteur supérieur, mais elles incluent une composante indispensable relative à la gouvernance pour soutenir la réforme plus large des systèmes d'enseignement supérieur.

5.1 La grande réforme de 1993 au Cameroun

Au Cameroun, la réponse à la crise économique et sociale du début des années 1990 représente une réforme holistique du système supérieur. On 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 institutions. À travers la réforme, on souhaite ramener l'université à ses missions

essentielles, et la doter de nouvelles structures et mécanismes de gouvernance. Mais il s'agit surtout de :

- décentraliser pour faire face à l'explosion démographique et pour 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 prévoit l'introduction d'un nouveau partage des rôles entre le ministère (la tutelle) et les établissements d'enseignement supérieur. Même si on envisage de transférer certaines compétences vers les universités, la réforme appuie le rôle du ministère en tant que tutelle forte pour assurer la cohérence du système. Les universités doivent obtenir un nouveau statut juridique d'« 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 prévoit la création d'un nouveau régime financier applicable aux universités qui consigne le principe sacré de la séparation entre ordonnateur et payeur. On envisage le paiement de droits universitaires dans les universités publiques ainsi que la possibilité pour les universités de générer des ressources propres. En matière de gestion du personnel, on souhaite instituer une catégorisation hiérarchique des corps de l'enseignement supérieur et on crée le statut d'associés. Finalement, on vise une revalorisation des salaires et la création d'un nouveau cadre pour le recrutement et la gestion des carrières.

5.2 La refondation de l'université d'Ouagadougou de 2000

Pour répondre à la crise de 1999, la refondation de l'université d'Ouagadougou au Burkina Faso est préparée sous la direction d'un chancelier nommé par le gouvernement. Sont formées quatre commissions qui se réunissent à l'université et qui proposent la réforme suivante.

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 gouvernance plus démocratique avec une meilleure participation de tous les acteurs (enseignants, étudiants et personnels ATOS). On revisite également les niveaux de services et de rémunération des différentes catégories d'enseignants ainsi que certaines franchises universitaires.

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 prévu également de dimensionner 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 (EPSCP). 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 refondation est loin de faire l'unanimité à l'université d'Ouagadougou au moment de son adoption. En fait, elle reste très contestée par les syndicats qui demandent même au gouvernement de la suspendre avant de réintégrer l'université après l'année invalidée. La communauté universitaire l'accepte finalement, tout comme le retour à l'université et la reprise du travail en 2001.

5.3 La loi 01.00 au Maroc de 2000

En 1999, le gouvernement crée la *Commission d'éducation et de formation* (COSEF), composée de représentants des partis politiques, des syndicats et du monde scientifique qui élabore les grandes lignes d'une réforme globale du système éducatif. Pour le volet supérieur, les réformes préconisées sont traduites dans la *loi 01.00 portant organisation de l'enseignement supérieur* au Maroc. L'esprit de cette loi confirme le rôle important de l'État pour organiser et contrôler le développement institutionnel et normatif de l'enseignement supérieur. Par contre, on cherche aussi à renforcer l'autonomie des universités en matière administrative et pédagogique, ainsi que leur meilleure insertion dans le tissu régional. Pour cela, les structures de gouvernance des universités marocaines doivent être réformées profondément.

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 d'adapter les formations aux besoins de leur environnement, la loi 01.00 prévoit que les universités conçoivent et adoptent l'offre de formation et l'organisation des enseignements. Mais, en contrepartie, on va instaurer un mécanisme d'accréditation pour les programmes qui mènent à un diplôme national. Les universités se voient aussi conférer le droit de créer des diplômes d'université afin de stimuler une formation continue adaptée aux besoins spécifiques de l'environnement local. On consigne aussi dans la loi une nouvelle organisation pédagogique (tronc commun et passerelles pour le premier cycle, système modulaire et semestriel, filière, contrôle continu, etc.).

Avant la réforme, les universités marocaines étaient dirigées par un recteur qui veillait uniquement 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 vise la mise en place d'une équipe présidentielle chargée 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 d'un programme de développement proposé pour l'université. L'autorité gouvernementale présente trois candidatures et désignera les comités qui examinent les projets et les candidatures. Le président doit être assisté de deux vice-présidents et d'un secrétaire général. Les deux vice-présidents sont également nommés par l'autorité gouvernementale de tutelle, mais sur proposition du président de 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 fonctionnements des services du rectorat et des services communs de l'université. Les chefs d'établissement étaient ordonnateur du budget de

fonctionnement de leur établissement. Il en résultait que l'université, en tant que niveau administratif, disposait de peu de pouvoirs réels. La loi 01.00 investit le président, avec les deux conseils de l'université, de pouvoirs de gestion financière, des ressources humaines et du patrimoine.

La loi prévoit aussi de faire participer les partenaires régionaux aux instances de gouvernance de l'université, c'est-à-dire le président de la région, le président de la communauté urbaine de la région ou le président de l'assemblée provinciale ou préfectorale du siège de l'université, ainsi que des représentants des secteurs économiques et sociaux dont les présidents des chambres professionnelles. Le président de l'université devient redevable devant la région : il doit désormais présenter le rapport annuel de l'université devant le conseil de la région.

Cette loi cherche aussi 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. Les universités pourront désormais assurer, par voie de convention, des prestations de services à titre onéreux, créer des incubateurs d'entreprises innovantes, exploiter des brevets et licences et 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.

5.4 La réforme de la carte universitaire au Sénégal de 2005

Le processus de conception de la réforme de la carte universitaire se déroule en 2001. S'il est engagé par le ministère de l'Éducation (à cette époque, il n'existait pas encore de ministère de l'Enseignement supérieur), la démarche est participative grâce à la mise en place d'une « Commission carte universitaire » composée d'universitaires, de chercheurs et de formateurs sénégalais.

Pour décongestionner l'UCAD, d'une part, et pour permettre un accès plus facile à l'enseignement supérieur dans les régions, d'autre part, la Commission propose une nouvelle distribution 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) à partir d'établissements déjà existants, la mise en place de onze collèges universitaires régionaux (un par région), ainsi que la création d'une faculté de pédagogie et des technologies de l'éducation (pour transformer l'ancienne École normale supérieure).

Pour que leur gestion soit plus efficace et pour assurer une meilleure insertion des établissements dans leur environnement régional et socio-économique, la réforme de la carte universitaire doit aussi toucher au fonctionnement des universités. On 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 la réduction de leur dépendance financière et infrastructurelle à l'égard des ressources publiques. Sont envisagés les droits d'inscription, la vente de services, le financement privé. L'autonomie devient donc immédiatement un concept à double

tranchant. Quant à la responsabilisation, on envisage la mise en place d'un processus de contractualisation entre établissements et État ainsi qu'un audit financier et pédagogique.

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. On prévoit une nouvelle structure d'organes délibérants. Les anciennes Assemblées des universités (où les enseignants étaient prédominants) doivent être remplacées par des conseils d'administration et des conseils 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). Le président du conseil d'administration va être choisi par les autorités extérieures. Le conseil de gestion de l'université est conçu comme l'instance de discussions et de prévalidation des budgets, avant leur examen par le conseil d'administration.

Dans les nouvelles institutions, on ne parle plus de facultés, mais d'UFR. On prévoit donc de transformer les anciennes assemblées en conseils d'UFR qui doivent former la plus haute instance de décision en matière de formation et de recherche. En dehors des enseignants et des personnels administratif, technique et de soutien (PATS), on envisage d'y associer les milieux professionnels, des élus locaux, des alumni et des partenaires extérieurs.

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

Les réformes de gouvernance conduites au Burkina Faso, Cameroun, Maroc et Sénégal ont une portée systémique. La composante gouvernance de ces réformes s'applique à la fois sur une réforme des structures existant sur les plans national et institutionnel. Même si la refondation de l'université d'Ouagadougou a d'abord eu une portée institutionnelle, elle a ensuite été appliquée à la deuxième université du Burkina Faso et est alors devenue systémique.

6.1 Au niveau national : le cadre de coordination et 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, on crée des structures spécialisées pour la gestion de l'enseignement supérieur (telle qu'un ministère spécialisé au Sénégal).

Ensuite, on met en place de nouveaux organes de régulation 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.

Finalement, 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 font d'ailleurs clairement 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 organismes sont créés : (i) la *Conférence des chefs d'établissement* qui doit examiner les problèmes liés au développement des établissements composant les universités, et (ii) le *Comité consultatif des institutions universitaires* qui devient l'organisme camerounais chargé du recrutement et de la promotion des enseignants. Malgré une certaine pléthore des organes de coordination, auxquels assistent d'ailleurs des représentants des ministères impliqués, on constate que ces structures de coordination ne permettent pas forcément une meilleure prise en compte des besoins émergents des universités.

À travers la **loi 01.00 au Maroc**, on voit également apparaître de nouvelles structures de coordination et de régulation des universités, qu'elles soient publiques ou privées. On crée, à partir de 2003, la puissante *Commission nationale de coordination de l'enseignement supérieur* (CNCES). 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. On prévoit aussi la mise en place d'une *Instance nationale d'évaluation* (INE) qui est chargée de l'évaluation institutionnelle, des enseignements, de la recherche et d'évaluer en vue d'accréditer. 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.

La **réforme de la carte universitaire au Sénégal**, au moment de sa conception, n'envisage pas de modifier la structure de gouvernance au niveau national. Mais à partir de 2009, l'enseignement supérieur au Sénégal connaît d'importantes innovations en matière de gouvernance au niveau national. Une direction générale de l'enseignement supérieur a été créée en 2009. Une autorité nationale de l'assurance qualité (ANAQ) 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 préparé, en quelque sorte, les réformes de gouvernance au niveau national dans lesquelles le Sénégal s'est engagé dernièrement.

6.2 Les réformes de gouvernance au plan institutionnel sont multidimensionnelles

Si les réformes de gouvernance sur le plan national visent une meilleure coordination et 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 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.

6.2.1 Les réformes de la structure d'organisation : fusion, création des UFR et nouvelles structures de soutien

C'est avant tout la réforme de la carte universitaire, conduite au Sénégal, qui vise principalement une modification de la structure d'organisation par la fusion et la création de nouveaux établissements. La mise en place de l'université polytechnique de Thiès (UPT),

l'objet de l'étude sur le Sénégal, s'est opérée dès 2007 à partir de l'intégration de quatre établissements déjà existants. Mais l'intégration de l'École polytechnique de Thiès (EPT) pose rapidement problème, car il s'agit d'un établissement qui a une identité propre forte ainsi qu'un réseau d'anciens influents. Au bout de deux ans de conflits, les enseignants et les étudiants de l'EPT s'opposent encore au maintien de l'École à l'UPT. En 2009, la décision est prise 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 avec l'université polytechnique de 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 « structure d'organisation ». 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 mises en place dans toutes les UFR de l'université d'Ouagadougou.

D'autres réformes de la structure d'organisation 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, 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. On crée aussi le poste de directeur des affaires académiques et de la coopération dont l'unité comprend trois divisions. Enfin, on met également en place une nouvelle direction des infrastructures chargée du développement et de la planification des infrastructures.

Sont créées aussi deux structures à l'université d'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.

6.2.2 Les réformes des organes de gouvernance : un pilotage plus serré par le 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, on renforce le pouvoir des organes exécutifs pour favoriser la mise en œuvre des politiques institutionnelles et pour soutenir le changement. En ce qui concerne les organes délibérants, on cherche également à les rendre plus exécutoires et plus ouverts sur leur environnement socio-économique régional par la représentation des autorités régionales et du secteur privé.

La refondation de l'université d'Ouagadougou crée une nouvelle structure de gouvernance consistant en un président (auparavant il s'agissait d'un recteur) assisté par trois vice-présidents (un chargé des enseignements et des innovations pédagogiques, un autre de la

recherche et de la coopération internationale, un autre de la professionnalisation et des relations université-entreprises). Au niveau des organes délibérants, on maintient le conseil d'administration, mais on transforme l'ancienne Assemblée de l'université 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 et 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'université de Yaoundé I. Elle fait émerger le recteur (qui remplace le chancelier) comme l'acteur le plus puissant de l'université, mais elle instaure aussi le principe d'une direction collégiale. Le recteur est désormais assisté par 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, on instaure la dualité entre un conseil d'administration et un conseil de l'université qui sont assistés par des commissions spécialisées. Le conseil de l'université est instauré par la réforme. Il devient l'instance compétente dans le domaine académique et scientifique au sein du conseil d'administration. Au niveau des facultés, on duplique simplement la structure existant au niveau de l'université : 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 basée sur l'appel à candidature et la présentation d'un projet de développement. L'objectif poursuivi par cette nouvelle procédure était de faire du président un acteur visionnaire et puissant. 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 qui concernent la gestion de l'université (pédagogiques, administratives et financières, y compris en ce qui concerne les ressources humaines). L'application de la loi 01.00 par l'université Hassan II a commencé par la mise en place des conseils, qui ont interprété la loi pour décider de mettre en place des commissions de suivi et le règlement intérieur. Les organes de gestion (conseils de l'université, de la faculté et des départements) sont aujourd'hui décisionnels. 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.

6.2.3 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, on a prévu plus d'autonomie pour créer de nouvelles filières professionnalisantes. Pour flexibiliser la structure pédagogique, on cherche alors à introduire des tronc communs au premier cycle, 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 par le processus de Bologne qui a lieu en Europe dès la fin des années 1990. Elles préparent aussi l'introduction de la structure de qualification du 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 d'Ouagadougou a introduit la semestrialisation de l'année académique qui a permis de mieux organiser et gérer l'exécution des cours dans un contexte de manque ou d'insuffisance de salles. Le système modulaire a été introduit et a rendu possible les compensations intra- et intermodulaires. Au niveau de la professionnalisation, on a mis en place à l'université d'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 aussi quelques problèmes comme la difficulté à trouver des stages pour les étudiants et la réticence des étudiants à payer les frais de formation qui y ont été introduits. Par contre, la mise en place de tronc communs pour la première et la deuxième année 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 UV. Ces réformes contribuent largement à l'amélioration de l'efficacité interne de l'université.

Suite à la **loi 01.00**, on met en œuvre, à l'université Hassan II, un système modulaire de formation. On met en place également des passerelles entre des formations similaires. Grâce à la création d'un système d'unités capitalisables, l'architecture pédagogique existant permet plus facilement la formation tout au long de la vie. L'évaluation modulaire de l'étudiant remplace l'évaluation annuelle instaurée auparavant. La réforme a permis la création de programmes innovants qui comportent des modules transversaux. Il y a eu regroupement de départements, voire d'établissements, ce qui a permis la création de certaines filières transversales. Pour faciliter ce processus, on a décidé que les filières dépendent des établissements, alors que les modules sont organisés sous la responsabilité des départements. Aujourd'hui, il existe à l'université Hassan II 49 % de licences professionnelles et 39 % de masters spécialisés. 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.

6.2.4 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 manières. D'une part, on cherche à 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). D'autre part, il s'agit d'assouplir le dispositif pour la gestion financière 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 si, pour les formations à caractère professionnel, ils peuvent être un peu plus élevés. Leur impact sur les ressources disponibles à l'université de Yaoundé I reste donc limité, notamment pour les structures offrant des formations coûteuses.

Par contre, la réforme de 1993 offre aussi aux universités la possibilité d'organiser des activités génératrices de ressources. Yaoundé I 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'Ecole Nationale Supérieure Polytechnique. SYLOG travaille essentiellement dans le domaine du logiciel et des réseaux informatiques. Cette entreprise gagne maintenant de l'argent en étant adjudicataire des marchés aussi importants que la réalisation du système d'information portuaire du Port Autonome de Douala. L'autre entreprise est POLYTECH-VALOR, qui œuvre plus 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.

La réforme de 1993 fait émerger une nouvelle problématique qui concerne la répartition des ressources entre, d'une part le rectorat et les établissements, et d'autre part, à l'intérieur des établissements. Un décret de 2005 définit les charges communes incombant au rectorat et celles des établissements, 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 produit beaucoup de retard.

À l'université de Yaoundé I, 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. On a bien mis en place un agent comptable, mais pas d'agence. Un décret de 2005 crée le poste de vice-recteur en charge du contrôle interne. Ce dernier dirige une cellule de lutte contre la corruption. Plus récemment, on a instauré à l'université de Yaoundé I le financement par objectif qui se base sur une planification quadriennale, y compris des dépenses.

Au Maroc, la loi 01.00 a ouvert la possibilité aux universités de mettre en place des activités de génération de ressources, y compris par la prise de participation dans des entreprises innovantes. Par contre, il s'avère qu'à l'université Hassan II, cette nouvelle compétence n'a pas encore permis de doter l'université d'importantes ressources financières propres. Ceci pourrait s'expliquer par l'existence de plusieurs contraintes, comme la suppression du compte hors budget, le contrôle *a priori*, et le manque de visibilité dans l'organisation de la formation continue.

Au Maroc, on avait aussi 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. Toutes les dépenses des universités devaient faire l'objet d'un contrôle au niveau des présidences d'université et d'un fondé de pouvoir au niveau des établissements. On devait instaurer un contrôle *a posteriori* par la Cour des comptes qui vérifie la conformité de la gestion financière à la réglementation en vigueur. On prévoyait également d'introduire une nouvelle répartition des compétences pour la préparation des projets de budget et l'allocation des ressources entre université et établissements : le Conseil de l'université devait être responsable de la répartition du budget aux établissements. La mise en application de cette nouvelle autonomie financière des universités est retardée aujourd'hui par la lenteur des procédures au niveau national.

Les changements envisagés en matière de gestion par la refondation de l'université d'Ouagadougou devaient apporter plus d'autonomie et par voie de conséquence, plus d'efficacité de gestion à l'université d'Ouagadougou. 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, responsable essentiellement devant le chef d'État. La gestion financière a donc gardé son caractère hautement centralisé. On n'aboutit donc pas à une plus grande autonomie financière, malgré les promesses que laissait entendre le nouveau statut d'EPSCT.

6.2.5 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, et notamment celle des enseignants-chercheurs. Pour apaiser la crise sociale, elles revalorisent d'abord les salaires et les régimes indemnitaires des enseignants-chercheurs (Cameroun et Burkina Faso). Pour apporter des solutions au manque d'enseignants, elles créent aussi de nouvelles catégories de personnels comme les enseignants associés au Cameroun. On définit aussi un cadre national pour l'avancement de la carrière au Cameroun (qui ne fait pas partie du Conseil Africain et Malgache de l'Enseignement Supérieur) grâce à la création d'une institution nationale qui aurait la charge de gérer la procédure et les décisions. Seul le Maroc cherche à décentraliser la responsabilité de la gestion des enseignants-chercheurs au niveau des universités.

La réforme de 1993 au Cameroun identifie clairement les catégories de personnels œuvrant au sein des universités camerounaises. Au niveau du personnel enseignant, on distingue quatre grades et on rajoute de nouvelles catégories d'enseignants associés pour chacun des grades. Pour inciter les jeunes enseignants à passer leur thèse, on fixe une durée maximale de six ans au grade d'assistant, mais cette règle n'est souvent pas appliquée, car les universités camerounaises manquent d'enseignants. La réforme revoit aussi les obligations de service (heures statutaires) à la baisse, et on instaure une décharge de service (de 50 %) pour les enseignants occupant une fonction administrative ou une fonction extérieure. On introduit également le droit à un congé sabbatique tous les sept ans.

Mais la réforme vise surtout à unifier les dispositions relatives aux modalités de recrutement, d'avancement et de promotion, qui avant étaient 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 par la réforme. La même réforme permet aussi de revaloriser les 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 qu'on assiste aujourd'hui à un retour plus aisé 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 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, les salaires et indemnités spécifiques (primes académiques, relèvement du taux de la prime de recherche et du montant alloué pour le voyage d'études, etc.) des enseignants sont révisés à la hausse. En ce qui concerne les conditions de travail, on introduit une réduction du volume horaire statutaire afin de dégager plus de temps pour la recherche, ainsi que la possibilité d'une année sabbatique. L'âge de la retraite est relevé de 60 à 65 ans.

Le Maroc a sûrement adopté les mesures les plus audacieuses pour la gestion des ressources humaines en vue d'une plus grande autonomie des universités en la matière. Afin de permettre aux universités de mettre en adéquation leurs ressources et leurs besoins en termes de compétences, la loi 01.00 prévoit que les universités reçoivent une dotation globale en personnel. Il est aussi prévu que les universités recrutent leurs personnels sur des bases contractuelles. Mais cette décentralisation des compétences n'est toujours pas effectuée douze ans après l'adoption de la loi 01.00. Elle s'est heurtée à une vive opposition de la part des enseignants-chercheurs qui ne souhaitent pas quitter le cadre de la fonction publique. On n'a pas mis en place une gestion prévisionnelle des besoins en ressources humaines au niveau des universités, ni au niveau national. Aujourd'hui l'université marocaine manque globalement d'enseignants-chercheurs, en conséquence d'un grand nombre de facteurs, y compris celui d'un manque de planification.

7. Conclusions

Cette recherche avait pour objet d'étudier la nature des quatre réformes de gouvernance menées sur le continent africain au Burkina Faso, Cameroun, Maroc et Sénégal pour les comparer et 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 ont été efficaces. L'analyse a aussi été entreprise pour déterminer les facteurs de réussite et d'échecs dans la mise en œuvre des réformes. Les conclusions ci-après sont tirées à partir des effets présentés par les auteurs et l'évaluation faite par les acteurs qu'ils ont consultés.

7.1 Une grande similitude dans le contexte et les objectifs des réformes

Une comparaison des quatre réformes nous a permis de découvrir la grande similitude du contexte dans lequel les réformes ont émergé, qui semble conditionner la convergence des objectifs poursuivis par les réformes. Au Burkina Faso, Cameroun et Sénégal, on fait face à des révoltes d'étudiants et de personnels. Les réformes doivent 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.

On voit alors apparaître des réformes qui 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, d'une plus forte autonomie des universités et de la mise en place d'une direction collégiale renforcée. La réforme au Maroc est sûrement la plus proche 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. On cherche à mieux articuler l'offre de formation avec les besoins du marché de travail, et notamment avec le 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, meilleure représentativité de tous les acteurs dans les organes délibérants) et la revalorisation des salaires et des bourses.

On constate que certains éléments de la réforme correspondent à des réformes menées auparavant dans certains pays voisins. Ceci est le cas par exemple de la nouvelle structure d'organisation qui transforme les facultés en unités de formation et de recherche (UFR). On voit aussi que certains éléments semblent être inspirés par le processus de Bologne, lancé dans la région européenne au début des années 2000.

7.2 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 par les réformes 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 de temps à se mettre en place, 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 d'études sont unanimes pour dire que les réformes dans ce domaine ont bien été menées à bout et qu'elles ont balisé le chemin pour la mise en place plus tard de 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 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 les quatre pays. Est-ce si surprenant vu le manque d'emprise qu'a le système de formation sur le monde économique ?

7.3 Les relations État-université 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, on crée (tardivement) au Sénégal un ministère de l'Enseignement supérieur. Au Cameroun, on met 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, on renforce les organes nationaux pour la régulation et la reddition des comptes. Certains organes ont finalement du mal à voir le jour. C'est le cas de l'*Instance nationale d'évaluation* et d'un *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 des 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) avaient l'habitude de traiter directement avec le ministère. L'université en tant que structure fédérant des établissements doit donc s'imposer à eux. Au Maroc, la loi 01.00 envisage donc la mise en place d'une direction forte (le président d'université) investi de pouvoirs de décisions 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 de 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 la mise en place de conseils plus exécutoires (généralement un conseil d'administration) ayant pour fonction d'approuver la politique (ou projet) d'établissement, de voter le budget et d'approuver les comptes. Ils doivent aussi constituer un contre-pouvoir au recteur et président d'université en contrôlant sa politique et son action. Mais il doit 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.

7.4 L'implication plus forte des acteurs externes ne va pas de soi

L'analyse des effets des réformes montre que même si les structures se mettent formellement en place, les 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 n'est pas évidente, car les représentants ne sont pas bien préparés à ce rôle. Les organes délibérants peinent aussi à constituer un réel contre-pouvoir au recteur ou au président. Le conseil d'administration se réunit très peu (deux à trois fois dans l'année) et ses membres peuvent manquer de compétences techniques en matière de gestion financière. Il a donc du mal à surveiller l'action du président ou du recteur à travers l'approbation des comptes de l'université. À l'université polytechnique de Thiès, la création du nouveau conseil d'administration à représentation extérieure est prévue par la réforme de la carte universitaire, mais n'aboutit pas avant la désintégration de l'UPT.

Par contre, on constate que les instances délibératives de l'université se démocratisent. En effet, les réformes leur permettent d'être plus représentatives des différents groupes d'acteurs à l'université. Les quatre réformes de gouvernance réussissent à introduire une séparation du rôle de président (ou recteur) de celui de président du conseil d'administration.

7.5 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, 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 de 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 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, qu'il peut exercer intégralement ou en délégation aux chefs d'établissement.

7.6 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 beaucoup 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 d'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 elle est 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 acceptés petit à petit. 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 mitigés 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 difficiles de telles réformes peu populaires.

7.7 Des éléments de réformes à sensibilité politique variable

Notre analyse des réussites et 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 elles peuvent être décidées et mises en œuvre directement par l'université, sans implication de la tutelle et d'autres ministères. Par contre, 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 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.

L'analyse des processus de réformes permet de dégager un certain nombre de facteurs qui ont conditionné leur réussite ou leur échec.

7.8 Les réformes ont été introduites dans la précipitation, mais construites d'une manière participative

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 au Burkina Faso, Cameroun et Sénégal). Elles ne sont donc pas basées sur une analyse approfondie préalable des problèmes. Par contre, on a souvent recours à des propositions qui avaient déjà émergé dans le cadre de réflexions antérieures portant sur l'enseignement supérieur.

Mais les réformes sont aussi mises en place d'une manière participative. La refondation de l'université d'Ouagadougou est produite 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 est 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 d'une manière participative avec les universitaires et d'autres acteurs, mais cette participation reste encadrée dans un contexte de forte politisation.

7.9 Les réformes ont manqué de sensibilisation, de planification et d'évaluation

Les réformes ont été introduites ensuite 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'il puisse alors se produire un décalage entre ce qui est envisagé par la réforme et la 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 des différences de vision sur les objectifs des réformes des acteurs clés (recteur de l'UPT et directeur d'école).

Ensuite, on aurait dû penser à la mise en place de mesures incitatives pour des actions qui vont dans le bon sens de la mise en œuvre des réformes, laissée largement à l'exercice de l'autorité administrative, ce qui n'est souvent pas suffisant pour 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 mener directement à un échec.

Les auteurs de cas déplorent beaucoup le manque de planification et d'études préalables pour préparer la mise en œuvre des réformes, au niveau national et institutionnel. Au Sénégal, par exemple, 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 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 pas été évaluées, ni à mi-parcours, ni à la fin. Tout au mieux, on procède à la préparation de rapports de 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 le poste d'un 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 adéquatement par un acteur interne de l'université.

Les quatre réformes ont aussi été introduites dans un contexte de contrainte financière qui n'a sûrement pas aidé la mise en œuvre des réformes. 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.

7.10 L'importance cruciale du leadership au niveau national et institutionnel

L'analyse de ces quatre réformes nous amène à penser que la mise en place d'un réel leadership pour conduire les réformes 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 des fonctions très complexes du 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. Cette tutelle doit non seulement planifier la mise en œuvre, sensibiliser tous les acteurs sur le plan national et des institutions, mais aussi suivre la mise en œuvre par un monitoring et une évaluation périodique. Elle 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.

7.11 Quelques pistes pour l'avenir

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 ? Ci-après, on fera quelques propositions qui sont tirées à la fois de notre analyse et des tendances déjà engagées dans certains pays.

Au niveau national, on verra sans doute s'affirmer la tendance vers la mise en place d'agences paraétatiques qui géreront des systèmes d'assurance liés aux mécanismes d'accréditation des formations. Sur le plan institutionnel, ces mécanismes seront complétés par des structures internes pour l'assurance qualité. Cette tendance vers l'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 atteindre 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 qui impliqueront largement 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 les Finances et 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 objet des réformes. 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 (le(s) ministère(s), le rectorat, les facultés et le département) connaisse bien son rôle et maintienne une communication adéquate avec le système dans son ensemble.

Références bibliographiques

- Agence universitaire de la francophonie (AUF). *Rapport général d'évaluation des universités du Burkina Faso*. Juin 2007-janvier 2008.
- Agence universitaire de la francophonie (AUF). *Rapport général d'évaluation de l'université de Ouagadougou*. Juin 2007-janvier 2008.
- Aghion, P. et al. 2009. *The governance and performance of research universities evidence from Europe and the U.S.* NBER Working Paper Series 14851.
- Banque mondiale. 2007. *Coûts et financement de l'enseignement supérieur en Afrique francophone*. Série Développement Humain de la Région Afrique. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2007. *Expanding the possible in Sub-Saharan Africa: How tertiary institutions can increase growth and competitiveness*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Berdahl, R. 1990. Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. In: *Studies in Higher Education*. Vol. 15, Issue 2.
- Bianchini, P. 2002. La « Refondation » de l'université d'Ouagadougou. Une mise en perspective, dans Akam, N. et Ducasse, R. *Quelle université pour l'Afrique ?* Pessac: Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 149-165.
- Chouli, L. 2009. *Le néolibéralisme dans l'enseignement supérieur burkinabé*. Dans: *Savoir/Agir* n° 10, décembre 2009.
- Commission européenne. 2008. *La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe*. Bruxelles: Commission européenne.
- Fielden, J. 2008. *Global trends in university governance*. Education working paper Series N°9. Washington: World Bank.
- Fried, J. 2006. Higher education governance in Europe; autonomy, ownership and accountability. A review of the literature, In: *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces*. Strasbourg : Council of Europe
- Hirsch, Werner Z.; Weber, Luc E. (éd.). 2001. *Governance in Higher Education. The University in a State of Flux*. London, Paris, Geneva: Economica.
- Leysite, L. 2006. "The effects of New Public Management on research practices in English and Dutch universities". Paper presented at the UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge. Colloquium on Research and Higher Education Policy "Universities as centres of research and knowledge creation: An endangered species?" 29 November to 1 December 2006.
- Maassen, P. 2003. "Shifts in governance arrangements: An interpretation of the introduction of new management structures in higher education". In: Amaral, A; Meek, V.L. et Larsen, I. (éd.), *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: IIEP/UNESCO.

- Martin, M. 2008. *L'assurance qualité externe dans l'enseignement supérieur : Quelles sont les options ?* Série Principes de l'éducation. Paris: IIEP/UNESCO.
- 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, CIEP, Sèvres, France.
- Mohamedbhai, G. 2008. *Les effets de la massification sur l'enseignement supérieur en Afrique*. Accra: AAU.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2003. "Changing patterns of governance in higher education". In: *Education Policy Analysis*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2010. "Setting the right course: Steering higher education". In: *Thematic Review of Tertiary Education*. Paris: OECD.
- Pôle de Dakar. 2008. *Réformes de l'enseignement supérieur en Afrique : Éléments de cadrage*. Novembre 2008.
- 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*. In: *Higher Education Policy*, 2009, 22 (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*, in: Forest; J.J.F. and Altbach, P.G. (éd.), *International Handbook of Higher Education*, 483-502.
- Sock, O. 2004. *Politiques d'enseignement supérieur et de recherche scientifique au Sénégal : situation actuelle et perspectives*. Accessible sous http://depot.gdnet.org/cms/conference/papers/5thsock_paper.pdf
- Raza, R.R. 2010. *Higher Education Governance in East Asia. A paper prepared for the East Asia Flagship*. Final draft unpublished.
- 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". In: Altbach, P. (Ed.), *International Handbook of Higher Education California*: Kluwer (for Center for Studies in Higher Education).
- UNESCO Institute for Statistics (UIS). 2011. *Global Education Digest 2011. Comparing education statistics across the world*. Montreal: UIS.
- UNESCO. 2011. *Global Monitoring Report 2011*. Paris: UNESCO.
- Van Vught, F. 1994. "Autonomy and accountability in government/university relationships". In: Salmi, J. and Verspoor, A. M. (éd.). *Revitalizing higher education*. London: Pergamon Press.
- Varghese, N.V. 2005. *Institutional restructuring in higher education in Asia*. Paris: IIEP/UNESCO.

Varghese, N.V.; Martin, M. (à paraître). *Governance reform in higher education: A study of institutional autonomy in Asian countries*. Paris: IIEP/UNESCO.