

SUR L'AUTONOMIE DES UNIVERSITES

Un regard sur le cas algérien

Par le HERE : Abdelkader Bouyakoub

1-Introduction

Les différentes conjonctures ont amené, par nécessité, les structures chargées de l'enseignement supérieur de par le monde à revoir en profondeur leur manière de le pratiquer et même de le concevoir. Des réformes se sont révélées inévitables et la notion de gouvernance des universités est devenue celle qui embrasse tous ces remaniements. Ce concept détermine la manière dont les universités comme les autres structures dédiées à la formation supérieure doivent cerner clairement des objectifs prédéfinis par l'institution, de mettre en place la stratégie à même de les réaliser et surtout d'assurer un réel suivi des résultats engendrés. Il est unanimement admis aujourd'hui que l'une des priorités absolues de la gouvernance des universités doit porter sur l'amélioration de la qualité des enseignements dispensés. Cette gouvernance, aussi pertinente et aussi novatrice soit-elle, n'aurait qu'une portée bien limitée si elle devait ne se faire qu'en vase clos, sans se tenir informée de ce qui se passe ailleurs, dans les autres institutions. Il est donc nécessaire de s'inscrire au moins dans une dynamique nationale si elle n'est pas régionale ou plus encore internationale. Atteindre des objectifs visant la qualité supérieure demande beaucoup d'efforts mais aussi beaucoup de temps. Les tentatives avortées des uns peuvent nourrir l'expérience des autres et les réussites contribuer à éclairer tous les acteurs pour les mener vers les desseins visés. Une bonne gouvernance des universités ne peut s'épanouir que dans une société démocratique. Il est impératif que les pouvoirs publics soient en permanence à l'écoute des universités et ces dernières ont aussi le devoir d'être toujours à l'écoute de la société civile et au fait des besoins d'une économie qui aspire à devenir florissante. La gouvernance des universités a évolué avec le temps et a souvent dû se soumettre aux aléas des modèles politiques en place quand ce n'est pas aux conjonctures économiques lesquelles souvent façonnent les modèles politiques à adopter. Combien de fois n'avons-nous pas vu l'économie du moment redorer le blason d'une doctrine politique bannie par le passé ? Jusqu'à la fin des années cinquante, la majorité des universités européennes n'étaient destinées qu'aux élites de la société. La nécessité de la démocratisation de l'enseignement supérieur a contraint les instances exécutives des différents pays à limiter de façon drastique cette conception de l'université. Cela s'est opéré par la prise en charge totale ou partielle de ces institutions au travers de financements publics. Les états sont devenus, par cet artifice, des gestionnaires privilégiés dans ces structures. Cela s'est accompagné outre atlantique, par exemple, de l'apparition d'institutions d'enseignement supérieur exclusivement privées, fondées par des philanthropes et à caractère lucratif. Le modèle de gestion était donc puisé directement dans celui du monde des entreprises avec une totale autonomie financière assujettie aux décisions d'un conseil d'administration constitué pour l'essentiel de personnes extérieures au milieu académique.

2-Le cas de l'Algérie :

Au lendemain de l'indépendance, en 1962, l'Algérie ne comptait qu'une seule université, à Alger, fondée en 1910. Elle était secondée par deux annexes, l'une à Oran et l'autre à Constantine et par quelques écoles spécialisées toutes localisées dans la capitale. Le nombre d'étudiants inscrits à cette époque ne dépassait guère les 2500. Depuis l'Algérie a connu une évolution, essentiellement quantitative, fulgurante. De quelques 140 étudiants par centaine de milliers d'habitants en 1970 on est passé à 3300 en 2010. Ce nombre est bien plus important de nos jours. Cela s'est réalisé au crédit d'une profonde restructuration. On ne compte pas moins de 80 établissements du supérieur en Algérie à l'heure actuelle. Cela s'est concrétisé dès le début des années 70 par une forme d'asservissement de l'université aux nécessités politiques et économique de l'époque. On avait besoin d'une université proprement algérienne qui s'inscrivait d'abord et avant tout dans l'effort national de développement. Les objectifs étaient de diversifier les formations, d'affiner la spécialisation et de favoriser la professionnalisation. Les enseignements scientifiques et techniques ont été largement privilégiés et les sciences dites molles en ont, à long terme, pâti. Ce constat est largement révélé par le recul des sciences humaines et sociales constaté ces dernières années dans le domaine de la recherche, où ces disciplines ont beaucoup de mal à se hisser à des niveaux compétitifs en rapport avec les normes internationales. La nouvelle vision s'est accompagnée de l'abrogation pure et simple de la conception élitiste de l'université et de son ouverture à toutes les couches sociales pourvu que les minimas soient réalisés. Il faut reconnaître que cette démarche s'est révélée assez porteuse globalement, surtout les premières années. Mais très vite le flux des jeunes rejoignant les amphithéâtres du supérieur est devenu beaucoup trop important pour que ces institutions puissent assurer à tous une formation d'une qualité qui réponde aux normes exigées. Les moyens financiers et les restrictions sur les devises sont devenus tels qu'il était impossible d'assurer certains aspects fondamentaux des différentes formations. L'indisponibilité des ouvrages et des produits ainsi que la difficulté à faire des stages a lourdement porté atteinte à la qualité de la formation. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, le niveau des bacheliers a considérablement régressé. Sous la pression des flux montant des classes inférieures une politique de rachat des bacheliers, avec parfois des notes très faibles dans des matières essentielles, a été parrainée par certains décideurs. De jeunes étudiants fraîchement diplômés des universités étaient recrutés et titularisés comme enseignants sans que personne ne se penche sur leurs aptitudes à prendre en charge une responsabilité aussi lourde que celle d'enseigner dans le supérieur. Il n'est besoin d'aucune intelligence exceptionnelle pour prendre la mesure du phénomène et de ses « séquelles » à long terme.

En Algérie, l'enseignement supérieur, favorisé par l'adoption des mesures citées plus haut, a vu ses effectifs littéralement exploser pour frôler le million et demi actuellement. C'est un chiffre ahurissant comparé aux effectifs des pays voisins. Il est devenu vital, au-delà du nombre, de veiller à assurer une formation de bien meilleure qualité. Il est urgent, plus que jamais auparavant, d'œuvrer pour que les qualifications et

diplômes délivrés par nos institutions attestent d'une réelle formation intégrale, qui a soumis l'étudiant à une vraie rigueur le long de son cursus, une rigueur qui présidera à tout ce qu'il entreprendra dans sa vie professionnelle. Il ne peut plus ne s'agir que d'un parchemin décoré à souhait, signé par l'autorité et délivré à des individus qui, partisan du moindre effort, auront séjourné le temps qu'il faut dans l'institution. La facilité ne peut favoriser le développement du sens des responsabilités chez l'étudiant et encore moins s'il est regardé comme un citoyen acteur dans la société.

Vers la fin des années 60, la France avait largement consacré l'autonomie de ses universités, en adoptant la loi E. Faure (68). A contrario, les réformes proposées en 1970 en Algérie, ont eu pour objectif premier de mettre l'université algérienne sous la tutelle directe et exclusive de l'état. Comme signalé plus haut, la politique d'alors voulait fédérer tous les moyens pour les mettre au service des options retenues comme prioritaires. En 1989 une réforme des universités algériennes appelée « *projet d'autonomie des universités* », s'est inscrite dans la dynamique globale de restructuration des entreprises en leur conférant une large marge d'autonomie. Malheureusement cette initiative était arrivée trop tardivement et ses mécanismes n'ont pas pu s'enclencher immédiatement. Il ne faut, en effet, pas perdre de vue que cette réforme proposée est venue juste à la veille des hostilités qu'a connues notre pays.

3-La gouvernance des universités algériennes actuellement :

Les *présidents* d'universités sont nommés par l'exécutif. Les membres de ladite université ne sont d'aucune façon impliqués dans cette nomination. Ce président peut très bien être choisi à l'extérieur de l'établissement mais est exclusivement issu du milieu académique. Il n'y a aucune exigence quant à des aptitudes managériales ou alors à un profil déterminé qui pourraient justifier son choix. Il n'y a, non plus, aucune limite précise à la durée de son mandat.

Les *doyens* sont également nommés par le gouvernement. Ils profitent des mêmes exceptions que les présidents sauf que, leur choix peut impliquer, au-delà du conseil d'administration et du président, certaines personnalités académiques. Ils sont, en général, issus du corps professoral de la faculté et ont la contrainte, souvent facultative, de proposer un projet de développement de leur faculté qui s'inscrive dans la stratégie, *s'il en est*, de l'université.

Pour le *conseil d'administration* de l'université, une partie des membres est nommée par le gouvernement tels des représentants de ministères et l'autre, composée des représentants des étudiants, du personnel administratif et celui académique sont élus par leurs groupes respectifs. Il a un mandat de quatre années.

Les personnels des différents départements des ressources humaines, des finances et académiques sont presque toujours responsables auprès du conseil d'administration et du président, et jamais, à de rares exceptions près, auprès d'une structure d'assurance qualité. Les départements financiers sont également responsables auprès de l'état via

le ministère des finances dans la moitié des institutions alors que les personnels académiques sont responsables auprès des conseils de l'université et des doyens dans la majorité des institutions. Des sanctions standardisées sont prononcées dans tous ces départements pour contrôler théoriquement les performances.

Le degré d'autonomie des institutions algériennes est bien plus faible que celui des universités de la région. D'autre part cette autonomie varie d'une institution à une autre. On relève ainsi une plus grande autonomie dans les universités que dans les écoles.

En ce qui concerne l'autonomie académique, les universités algériennes ont dans la majorité des cas la possibilité d'introduire de nouveaux programmes, des modèles de cours, de décider du nombre d'heures associées et des modes d'évaluation des étudiants. Ils peuvent choisir leurs partenaires académiques dans d'autres institutions et aussi fixer le principe de sélection des candidats. Mais toutes ces décisions doivent être validées par la tutelle. Peu d'institutions ont quelque latitude pour déterminer les conditions de délivrance de diplômes.

Les institutions algériennes ont presque toutes, l'autonomie d'embaucher ou de licencier du personnel administratif ou des professeurs, de former le personnel ou d'accorder des promotions, mais, mises à part la formation et la promotion du personnel, ces décisions doivent être soumises à l'approbation de la tutelle gouvernementale. Il n'y a presque aucune liberté à établir des mesures d'incitation. Les institutions n'ont pas la possibilité d'arrêter les niveaux des salaires des professeurs et encore moins ceux des administratifs. Peu ont la possibilité d'établir des primes de performances ou d'établir des contrats avec du personnel. Ces limitations sont pour l'essentiel liées aux faibles capacités financières de l'institution quand ce n'est pas au carcan administratif.

L'ensemble des institutions algériennes sont financées à hauteur de 99 % par les fonds publics. Quelques entités ont la possibilité de recourir à des emprunts ou à des financements provenant d'institutions internationales ou à des ressources rémunérant des prestations de services assurées par l'université. Il faut préciser que ses apports sont très marginaux.

Pas plus de la moitié des institutions ont l'autonomie de gérer leurs actifs (les écoles) ou de conserver et réutiliser l'année suivante les surplus des financements. Mais aucune n'a la possibilité de fixer, par exemple, le seuil des droits d'inscription ni de contracter un prêt bancaire et encore moins d'être déficitaire. Elles ont, par contre, le droit de posséder leurs bâtiments, terrains et équipements. Seules trois universités auraient le droit de posséder des actifs financiers.

Les documents budgétaires sont presque systématiquement revus par l'état et souvent par le personnel administratif. Ces pièces ne sont jamais accessibles au grand public. Les audits financiers sont menés exclusivement par des entités externes mais les résultats sont rarement disponibles pour même les structures concernées de l'université ou rendues publiques. En cas de défaillance des sanctions types peuvent être prononcées.

Le niveau de responsabilité, dite sociale, qui consiste à manifester de l'intérêt pour les diplômés de l'université dans leur vie professionnelle est quasiment inexistant. Très peu d'enquêtes de suivi sont diligentées par les institutions pour mesurer le taux d'emploi des diplômés, la période moyenne de chômage après le diplôme, le salaire moyen des diplômés ou encore les domaines d'emploi privilégiés.

Ainsi malgré cette autonomie relative, il ressort que les institutions algériennes de l'enseignement supérieur sont soumises à un très fort niveau de centralisation. En effet la définition même de leur mission est fixée par l'état. En conséquences ces universités sont dans l'incapacité de définir leur propre cahier des charges et de facto sont amenées à assurer toutes ou presque la même mission. Il devient donc un réel défi pour l'état pour s'assurer que ces missions sont à même de permettre à ces institutions de répondre aux différents besoins de la nation. Si les universités ont toutes les mêmes objectifs comment pourraient-elles se spécialiser et poursuivre des stratégies plus spécifiques pour se distinguer et exceller dans un domaine donné de la connaissance. Une question fondamentale de la gouvernance réside justement dans la définition de la mission ou des missions de telle ou telle université. Ce n'est qu'à l'issue d'une discussion approfondie et d'une analyse experte qu'une université peut faire le choix de s'investir dans une voie plutôt que dans une autre, d'opter pour une recherche de nature plus fondamentale qu'appliquée, de former des chercheurs, des diplômés employables et productifs ou encore participer à éduquer les jeunes adultes à la citoyenneté pour qu'ils s'insèrent dans la société. Si la mission de l'université est intégralement centralisée par l'état, les institutions ne sont plus en mesure de valoriser leurs spécificités propres et encore moins de répondre à des attentes locales et/ou régionales. Ce fort taux de centralisation affaiblie, de fait, le niveau d'autonomie de l'institution dès lors que l'essentiel des décisions est pris ailleurs. D'un autre côté, ce financement exclusif par l'état, des institutions universitaires, le niveau très symbolique des frais d'inscription, la politique d'octroi systématique de bourse, la mise à disposition de résidences et la garantie du transport aux étudiants assure indéniablement l'accès à l'enseignement supérieur pour tous. Cette manière de procéder a certes bien des avantages, mais est-elle pérenne ? Est-elle encore apte, aujourd'hui, après des décennies d'exercice, à répondre aux réels besoins de la nation ? Offre-t-elle les moyens de se projeter dans un futur lointain ? Nul doute que ces interrogations sont légitimes. Il est aussi évident qu'une formation, largement uniformisée, ne peut permettre aux vraies potentialités que recèle certainement nos institutions de se distinguer, de se révéler car rien n'incite à vouloir sortir du lot dès lors que tout est monotone. D'autres scénarii qui, si murement, réfléchis, pourrait peut-être se substituer à celui en vigueur. On pourrait, à cette fin, puiser notre inspiration dans les expériences menées par d'autres nations qui, contraintes ou non, ont reconsidéré le fonctionnement de leur université pour, sans nécessairement réduire son accès à tous, la rendre plus performante dans la qualité des enseignements et plus compétitives sur le plan de la recherche. Une plus grande autonomie des universités pourrait leur permettre, non seulement de définir leurs missions propres et de délimiter leurs objectifs mais probablement d'accéder à plus de

ressources propres. Cela diminuerait la dotation assurée par la tutelle à l'établissement et les fonds ainsi récupérés par l'état pourraient être réinvestis sous formes de bourses plus conséquentes mais soumises aux contraintes du mérite pour permettre à un grand nombre d'étudiants en quête d'excellence, d'accéder à une formation de meilleure qualité. Les pays européens ont tous, mus par une quête de l'excellence, été confrontés au problème et tous, à des époques différentes, avec des célérités différentes, en ménageant au maximum les spécificités qui leur sont propres, ont revu les mécanismes de fonctionnement de leurs structures de l'enseignement supérieur. Les réformes engagées se sont voulues harmonieuses au sein de l'espace européen. Le travail a été mené de concert. Il a fallu repositionner l'université dans une société moderne de la connaissance pour lui conférer un rôle plus déterminant. Il a fallu légiférer pour consolider l'autonomie des établissements et pour déléguer plus de pouvoirs à leurs exécutifs. Il a aussi été nécessaire de reconsidérer la nature même de la relation qui lie l'état à l'université. Ce projet a réussi à se mettre en place, sans encombre, dans certains pays tels l'Allemagne et la Grande Bretagne parce que entrepris de longue date et étalé sur le temps. Il ne s'est pas fait dans la sérénité en 2006 en France, par exemple, où une résistance sans précédent a été portée par aussi bien le corps des enseignants que celui des étudiants. Cela est à imputer au retard considérable qu'avait pris la France pour s'inscrire dans la dynamique des réformes et aussi par la brutalité de la loi LRU relative aux libertés et responsabilités des universités qui a voulu tout rattraper d'un coup. Il est admis aujourd'hui que cette loi, après dix années d'exercice, commence à porter ses fruits et que l'université française, qui en fait ne s'est jamais trop éloigné de l'excellence, s'en trouve encore plus rapprochée.

4-Une conclusion

Je souhaiterais terminer par rappeler qu'il ne s'agit en aucun d'un réquisitoire en faveur de l'instauration d'un autre mode de gestions des universités en Algérie quoique je reste très attentif à tout ce qui peut rendre notre université meilleure qu'elle ne l'est en ce moment. Nul besoin d'une grande expertise pour constater que nous n'évoluons pas dans un sens qui lui est favorable. Nous serions bien avertis d'établir, dans l'urgence, un diagnostic, ne serait-ce que pour identifier les tares qui la lestent.

Pr. Abdelkader Bouyakoub, UO-1

Les références :

- (1)-Rapport sur la gouvernance des universités en Algérie. World Bank, June, 2012.
- (2)-Peut-on réformer l'université ? La voie de l'autonomie. Par Abdesselem ALI-RACHEDI, Avril 2016 ;
- (3)-Loi relative aux Libertés et responsabilités des Universités, Ref : ESRX07578893L

BIOGRAPHIE



Abdelkader Bouyakoub, 58 ans, Professeur de mathématiques à l'Université d'Oran-1 Ahmed Ben Bella.

-Marié et père de 3 enfants.

-Un Diplôme d'Etudes Supérieures (DES) à l'Université d'Oran Es-Sénia.

-Un Diplôme D'Etudes Approfondies (DEA) puis un Doctorat de troisième cycle obtenu à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg en 1986.

-Un doctorat de mathématiques obtenu à l'université de Haute Alsace en 1987.

-Un doctorat d'état obtenu en 1988 à l'Université d'Oran Es-Sénia.

-J'ai, par ailleurs, enseigné en tant que professeur invité dans les universités de Strasbourg, de Mulhouse et de Tours, de Sidi Bel Abbes, à L'ENSET ainsi qu'à l'USTO d'Oran.

-J'exerce aussi en tant que professeur associé à l'Ecole Supérieure de l'Air d Tafraoui.

-Mes centres d'intérêt en recherche sont en géométrie et topologie différentielles et en théorie analytique des nombres.