

REFORME DE L'UNIVERSITE ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL

MEZACHE NACERA *

INTRODUCTION

Après quatre articles, publiés entre 2002 et 2006, ayant trait à l'organisation du système universitaire et au statut de ses personnels enseignants, ce quatrième essai se pose la question de savoir si la réforme des enseignements supérieurs en cours en Algérie est accompagnée d'un changement institutionnel et organisationnel des différentes composantes de l'université, de manière à prendre en charge les nouvelles fonctions assignées à celle-ci et donner plein sens au « système » qui doit porter la nouvelle architecture d'enseignement LMD.

Afin d'y répondre, un état des lieux, cinq années après l'introduction du nouveau système d'enseignement LMD au niveau de l'université Algérienne, serait utile. Quoiqu'il peut sembler prématuré d'entamer une évaluation globale portant à la fois sur la gestion pédagogique et institutionnelle liée à la réforme de l'enseignement supérieur en Algérie, il serait tout de même fortement réducteur de limiter la réforme portée par ce système aux trois lettres qui symbolisent la nouvelle architecture des enseignements et donc, de juger son niveau d'application en se limitant à un état des lieux sur la mise en place de cette nouvelle architecture. Toute réforme nécessitant, au préalable, la préparation d'un socle matériel et immatériel devant la porter, l'intérêt de l'analyste doit être porté sur les actions structurantes engagées dans ce sens.

Plus que les seules trois lettres donc, le système- c'est le mot utilisé pour désigner l'assise de la réforme- est en effet porteur d'une organisation et de modes de gestion qui visent à rompre avec le modèle classique pour donner à l'université l'opportunité d'amorcer une étape de renouveau pédagogique, scientifique et organisationnel.

* Chercheur associée au CREAD

Théoriquement, la notion de SYSTÈME renvoie à un ensemble complexe composé d'éléments qui sont inter reliés et interdépendants.

Plus concrètement, le modèle adopté est caractérisé par de multiples éléments matériels, organisationnels, institutionnels, internes à l'université aussi bien que liés à son environnement. Ces éléments qui définissent les principes de la nouvelle organisation et constituent le cadrage de la réforme devrait être repérables dans les textes qui régissent le secteur.

Dans nos articles précédents, publiés avant la réforme, les statuts algériens de l'université et de l'enseignant ont été passés en revue pour en extraire les outils qui allaient nous permettre d'analyser le mode de fonctionnement de l'organisation universitaire algérienne.

Dans le présent essai, une relecture de ces statuts et des autres textes en relation s'impose afin de cerner, d'abord, les éléments nouveaux composant le système universitaire à mettre en place et de repérer, ensuite, les changements introduits au niveau de l'assise institutionnelle et organisationnelle et de juger, enfin, de leur cohérence avec les objectifs de la réforme en Algérie. Ceci revient, en fait, à dresser le contenu de la réforme à travers les textes pris par les autorités ou tout au moins les éléments tangibles qui peuvent être repérés dans les textes règlementaires et procédures.

Mais avant d'aborder la réforme en Algérie, étant donné le fait que celle-ci s'inspire d'un modèle international, il est intéressant de faire un tour d'horizon des multiples applications du modèle afin de mieux en saisir le contenu, sous ses différents aspects.

I/MODELE UNIVERSEL ET EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DES SYSTEMES D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

A l'ère du tout économique et du désengagement progressif des Etats vis-à-vis de l'éducation, l'enseignement supérieur est le palier du système éducatif qui est considéré le plus apte à l'autonomie financière de par son ouverture direct sur le monde du travail auquel il offre une ressource humaine qualifiée et sur l'entreprise qui le sollicite pour son expertise, ses produits de recherche... Dans ce contexte d'ouverture sur le monde économique, l'autonomie financière est désormais comprise non pas comme liberté de disposer librement de ressources publiques mis à la disposition de l'université par l'Etat, mais comme autofinancement.

Cette tendance qui va fondamentalement influencer sur les systèmes d'enseignement supérieur, est confortée par le développement de l'économie de l'immatériel qui place l'université, productrice du savoir et de produits de recherche, au centre des stratégies de développement et pousse les universitaires à la valorisation des services auprès des secteurs économiques et donc à l'autofinancement.

Emboîtant le pas au processus d'internationalisation de l'économie, le marché mondial de l'enseignement supérieur s'est formé avec pour chefs de file les universités américaines et britanniques qui ont pris, selon les différents classements effectués par des observatoires spécialisés une large avance sur les universités du reste du monde.

Les critères sur lesquels se basent ces observatoires sont révélateurs de la nouvelle perception du rôle de l'université : plus que les retombées socioculturelles de l'enseignement supérieur, sont mises en avant les ressources générées par les activités d'une université ouverte sur son environnement économique, l'employabilité de ses diplômés, ses capacités d'innovation pour répondre aux besoins des entreprises, sa capacité à attirer les meilleurs enseignants sur le marché (détenteurs de Prix Nobel, par exemple) et les étudiants les plus solvables, au sens pécuniaire, bien sûr...

D'abord accusé de vouloir soumettre l'université aux lois du marché et de lui ôter son caractère noble de productrice du savoir et d'émancipatrice de l'homme sans contrepartie financière, ce modèle anglo-saxon a fini par s'imposer comme solution incontournable à la crise qui secoue la quasi totalité des systèmes nationaux. Cette crise se manifestant surtout par son aspect financier de réduction des dépenses publiques de l'enseignement supérieur, les réformes sont focalisées autour de cette question financière.

Aujourd'hui, 82% des institutions européennes ont adopté un nouveau système, inspiré du modèle dominant, et se trouvent à une phase plus ou moins avancée d'application.

Le modèle universel de gestion universitaire autonome a déjà plus de trois décennies d'existence dans certains pays d'Amérique du nord et d'Europe qui ont pris une sérieuse avance sur les autres pays européens qui ne l'ont adopté que depuis le début de ce millénaire, en application de la déclaration de Bologne (1999) ; rappelons que cette dernière constitue la feuille de route pour la réforme visant la construction d'un espace européen d'enseignement supérieur à l'horizon 2010. Les pays du Maghreb se sont attelés à la

familiarisation avec les principes de cette réforme, prise comme référence en tant que bonne pratique pour sortir de la crise. Cependant, à l'inverse de ces derniers, on peut dire que dans les pays européens, y compris ceux dont les systèmes d'enseignement supérieur demeurent attachés au modèle classique de fonctionnement, les préalables au changement existaient déjà à un degré plus ou moins fort au moment de l'application de la réforme.

Dans notre exposé, nous survolerons quelques expériences de pays ayant adopté le modèle à des périodes différentes. De ces expériences, nous tenterons de dégager les nouveaux principes de fonctionnement de l'institution universitaire. Mais pour cela, il faut d'abord comprendre l'évolution du modèle dans les systèmes qui l'ont engendré et ceux qui l'ont adopté depuis déjà quelque temps et ce, afin de s'en inspirer et construire un modèle national à partir de diverses expériences.

On peut schématiser le processus de réforme, au niveau mondial, à travers trois étapes au cours desquelles les politiques publiques et les modes de gouvernance vont évoluer. Pour chacune de ces étapes, nous prendrons un exemple parmi les systèmes nationaux d'enseignement supérieur.

1. **Dans une première phase** qui ne connaît pas de grands bouleversements, la réforme consiste en l'introduction d'une plus grande souplesse et flexibilité dans le fonctionnement de l'université tout en conservant les missions et l'organisation de cette dernière. Comme mesures introduites, on citera, à titre d'exemple, le remplacement du contraignant contrôle des dépenses universitaires *a priori* par un contrôle *a posteriori*, l'utilisation libre des ressources propres, le recours au mode électif pour les postes de responsabilité, ou encore un plus large pouvoir de décision accordé aux conseils et au président d'université... Les universités françaises et celles du Maghreb se situent à cette première étape.

En France, la réforme des enseignements sur le modèle 'LMD' est à sa 7ème année d'application. Cependant, le secteur public de l'enseignement supérieur a entamé sa mu depuis plus d'une décennie, marquée surtout par la contractualisation entre l'Etat-bailleur de fonds et l'université, sous forme d'engagements de la part de cette dernière sur des objectifs chiffrés et sur fond d'évaluation globale de la conduite de l'établissement pour l'atteinte de ces objectifs, par une instance indépendante. Ces mesures ont produit des effets directs sur

l'organisation et le fonctionnement de l'université mais aussi sur le sens de responsabilité et la participation des universitaires. Actuellement, l'application des principes de la loi organique des lois de finance (LOLF) induit des changements importants dans la gestion budgétaire et comptable de l'université française, en intensifiant la gestion par objectifs et en favorisant la multiplication des activités à valeur ajoutée invitant, ainsi, les gestionnaires à adopter des comportements de porteurs de projets à défendre et valoriser. L'esprit compétitif entre établissements s'installe peu à peu et un intérêt est accordé à l'image de l'université et ses relations avec l'environnement.

Cependant, aussi important soit-il, ce changement fonctionnel et comportemental reste limité aux seuls services dynamiques et ouverts sur l'environnement tels que la recherche, la formation continue, les relations avec l'extérieur- activités sériées dans des services spécialisés confiés à des personnels formés aux techniques du management et du marketing... Même si le fonctionnement des autres services lourds peine à connaître le changement, l'université a tout de même commencé à se doter de mécanismes d'auto évaluation et d'auto contrôle y compris au niveau des activités pédagogiques, sachant que ses actes de gestion sont régulièrement passés au peigne fin par une instance d'évaluation indépendante, placée au plus haut niveau hiérarchique de l'Etat.

Malgré cette légère avancée en France, à l'inverse des universités américaines, britanniques et même Belges où le changement est ancré dans les mentalités, la nouvelle perception de la gestion universitaire rencontre une forte résistance et aujourd'hui, de l'aveu même de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, un quart (1/4) seulement

des universités françaises sont autonomes. Même le discours politique a marqué un changement notable et tourne désormais autour de l'idée que l'autonomie est une gratification qui se mérite !

En Algérie, la réforme de l'enseignement supérieur intervient parallèlement à une révision des principes de fonctionnement des institutions de l'Etat. Le schéma global se présente comme un système articulé autour de trois réformes essentielles : la modernisation du système budgétaire de l'Etat, la réforme des statuts des fonctionnaires et la réforme de l'enseignement supérieur. Ces réformes, qui ont un effet direct sur la gestion universitaire, sont au stade initial

d'application et, malgré la consécration par voie législative de l'autonomie et quelques aménagements introduits, le poids d'une gestion universitaire centralisée et bureaucratique demeure lourd. Les grands principes retenus peinent à trouver applicabilité sur le terrain.

2. **Dans une seconde étape** du processus de réforme, intervient l'instauration de mécanismes de décentralisation et de participation permettant à l'université d'aller à la recherche de stratégies d'efficacité et de rationalisation conciliant objectifs, moyens d'action et dépenses, sur fond généralisé de culture de résultats et de contrôle de qualité. Les financements publics ne sont plus accordés alors seulement selon les effectifs, la région ou toute autre considération politique ou sociale mais sont conditionnés par des objectifs prédéterminés, en relation avec les tutelles. La recherche d'autres sources de financement est ouverte : on sollicite alors le concours des étudiants et leurs parents, des anciens élèves, des fondations...au financement de l'université, tout en veillant à baliser ce recours ; mais, c'est surtout à travers les créneaux d'études, de recherche appliquée et de formation continue que l'université tente de compenser tant bien que mal le manque à gagner vis-à-vis du financement étatique. Des techniques de gestion assouplies sont introduites.

Pour illustrer cette étape, nous citerons l'exemple des universités européennes, à leur tête l'université belge et l'université britannique.

Avec ses trois décennies d'avance sur ses voisines européennes, l'université libre de **Belgique**, l'une des plus importantes universités de langue française, s'est dotée d'un centre de recherche en « économie et éducation » qui travaille sur un modèle européen de gestion opposant le type classique au type managérial. Avec l'avènement du processus de Bologne, les conditions préalables à l'application de la réforme étaient déjà largement réunies dans cette université. En plus des deux missions classiques d'enseignement et de recherche, l'université a développé depuis une trentaine d'années une mission sous l'intitulé de « services à la collectivité » qui lui a permis en fait de s'ouvrir résolument sur son environnement économique au contact duquel elle valorise son image et ses activités. L'institution universitaire Belge dispose d'une personnalité juridique propre garante d'une autonomie par rapport au centre politique. Elle est responsable des produits et programmes de formation qu'elle initie et propose, engage ses personnels enseignants et ATS, gère et valorise ses compétences, négocie en toute liberté des accords nationaux et

internationaux, délivre des diplômes de manière indépendante, exploite et commercialise ses brevets et produits de recherche.

En plus de l'avantage offert par la particularité du système politique et social propre à ce pays où la centralisation étatique est faible, les membres de cette université reconnaissent que la rareté des moyens a été un facteur stimulant en encourageant ses gestionnaires à l'autonomie pour la survie, entraînant ainsi la simplification et l'assouplissement des procédures et l'adoption d'une démarche qualité dans la gestion pédagogique, scientifique aussi bien qu'administrative. Les autorités publiques belges interviennent avec des mesures de pilotage et de régulation à l'image de celle qui a permis la création d'Académies, regroupements de plusieurs universités fragilisées sous l'effet de l'internationalisation de l'enseignement supérieur et ce, afin de leur permettre de mieux affronter la concurrence des mégas universités de par le monde.

En **Grande Bretagne**, même si le financement est encore assuré essentiellement par les fonds publics, l'université est autonome vis-à-vis du gouvernement et autres organismes publics dans l'utilisation de ces fonds ; En plus de ces dotations, elle est autorisée à fixer elle-même le montant de ses frais de scolarité et à disposer librement des ressources générées par ses prestations de services. La recherche scientifique est organisée en étroite interaction avec l'enseignement et profite de l'assistance technique et financière de relais administratifs intermédiaires très efficaces que sont les conseils de recherche et les agences de moyens.

En contre partie, l'université britannique est tenue responsable devant les pouvoirs publics des aspects tant académiques qu'administratifs de sa gestion et est soumise à de contraignants instruments d'évaluation, de contrôle et de régulation. Le HEFC (Higher Education Funding Councils) se base sur les résultats du RAE (Research Assessment Exercise) pour répartir tous les 5 ans les allocations de recherche aux universités britanniques. Les critères sont intimement liés aux résultats de recherche et de gouvernance par rapport à des objectifs prédéfinis.

Une expérience de vingt ans de fonctionnement en quête permanente d'efficacité des actions engagées pour assurer la qualité et faire face à la compétitivité internationale, a forgé une remise en question perpétuelle de l'organisation et des méthodes de gestion universitaire. C'est probablement cette pratique du changement ancrée

et acceptée qui explique le consensus autour des nombreuses réformes touchant notamment aux droits universitaires (qui ont plus que doublé pour atteindre 3000 livres par an), mesure qu'il est difficile d'envisager en France, par exemple, où la loi sur l'autonomie de l'université, en gestation depuis vingt ans, peine à être acceptée.

3. **Dans une troisième phase** du processus de réforme, enfin, la logique économique s'impose à l'université et implique une reconfiguration des sources de financement et une refondation de ses modes de gouvernance. L'université publique est contrainte à la diversification de ses sources de financement, rapprochant ainsi sa gestion de celle de l'université privée, voire de celle de l'entreprise économique ; ce faisant, elle exige plus d'autonomie par rapport à la politique publique de l'enseignement supérieur au risque de voir ses intérêts, au niveau micro, venir contrecarrer les objectifs qui lui sont assignés par la collectivité, au niveau macro. L'université publique américaine est l'exemple type illustrant cette phase.

Entre temps, l'université privée Américaine est, elle, à l'ère du placement de ses actifs et du retour d'investissement qui rapporte à certaines institutions, à l'exemple de Harvard ou encore Yale, bien plus que les frais de scolarité et d'hébergement et que les dons pourtant très importants. Les revenus collectés financent l'enseignement, la recherche, les salaires, les bourses et...déterminent le classement de l'établissement. Par un effet en chaîne, l'université à forts revenus est bien classée et donc attire plus de revenus et ainsi de suite...

Dans ce pays, même si des différences fondamentales existent encore, les deux secteurs public et privé se soumettent peu à peu à la même logique : la prédominance de l'aspect financier et

ses effets sur la gestion de l'établissement lancé dans la course aux ressources propres à laquelle il est difficile de tracer des balises. Une fois enclenchée dans cette voie, le processus de réforme de l'université n'a plus de limites.

De ce qui précède, découle le fait qu'il n'existe pas de modèle « prêt à l'emploi » et qu'il y a nécessité pour les jeunes systèmes nationaux de faire part de discernement au moment de l'application et de tenir compte du contexte local. La besogne n'est pas simple puisqu'ils doivent, avant tout, s'appliquer à extirper du modèle mondialisé cette tendance à la soumission de l'université à la logique

financière et donc nécessairement mercantile, tout en adoptant les autres aspects de son mode rationnel de gouvernance.

Les rapports sur les raisons du succès des universités américaines et britanniques soulignent le rôle des nouvelles pratiques de gestion et compétences managériales en tant que facteurs positifs et décisifs pour la qualité de l'enseignement et de la recherche dans ces établissements. Théoriquement, ces pratiques reposent sur les deux principes génériques de l'autonomie et de la bonne gouvernance. Quel contenu pratique donner à ces notions pour en faire des pratiques de gestion ?

A la lumière des expériences citées, voyons Maintenant quel contenu donner aux notions d'autonomie et de gouvernance universitaires.

II/AUTONOMIE DE GESTION ET BONNE GOUVERNANCE : DEUX PRINCIPES CLE DE LA REFORME DU SYSTEME D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR. QUEL CONTENU?

Les pays européens qui ont engagé la réforme ont eux même fini par admettre le fait que si les domaines d'exercice de l'autonomie peuvent être empruntés au modèle anglo-saxon par tout pays candidat avec plus ou moins d'adaptation, il en est autrement pour les règles et pratiques de gouvernance qui sont, elles, très influencées par les spécificités du contexte de chaque pays.

Il est difficile d'envisager de greffer ce modèle sur un système qui n'a connu aucun réaménagement préalable au niveau de ses fonctions et structures.

Pour les pays du sud en général, les problèmes socio économiques associés à des considérations d'ordre culturel, rendent l'application des réformes plus ardue.

En plus des difficultés inhérentes à tout changement, les communautés universitaires de ces pays ont du mal à accepter ce modèle venu d'ailleurs qu'ils accusent de soumettre l'université à la logique de marché et d'ôter le caractère noble et absolu à sa mission de production du savoir, de promotion des droits de l'homme par l'accès universel au savoir et d'élévation du niveau scientifique et culturel des sociétés. Au sein de ces communautés, la question de savoir comment faire pour que l'ouverture de l'université au plus grand nombre ne soit pas antinomique avec la qualité est, plus que

jamais, à l'ordre du jour. Pour cela, la « bonne gouvernance », principe de fonctionnement de ce modèle, est appelée à la rescousse.

Sur le terrain, les pratiques de bonne gouvernance universitaire sont différentes d'un pays à l'autre. Même s'il n'existe pas encore d'écrits formalisés et complets sur ces expériences en cours, elles constituent des références intéressantes pour les pays émergents.

Les conditions pour la bonne gouvernance se résument en quelques mots clés : gestion autonome, décentralisation de la décision, contrôle des actes de gestion, auto évaluation et responsabilisation, évaluation externe, financement selon les résultats, normalisation et démarche qualité, compétitivité stimulante, changement organisationnel.

Ramenée à la réforme, concrètement, l'autonomie s'exprimerait, notamment, par le transfert du centre vers l'établissement, du pouvoir de décision en matière de :

- répartition libre des financements publics entre enseignement et recherche et entre les différents domaines, filières et spécialités ;
- diversification des sources de financement et accès aux sources privées ;
- sélection des étudiants ;
- recrutement des enseignants et chercheurs et autres personnels administratifs de haut niveau ;
- définition des contenus des programmes (offres de formation) ;
- délivrance des diplômes ;
- choix des membres de direction : président et membres des conseils ;
- gestion d'un patrimoine propre ;
- ...

Cette autonomie doit, bien sûr, être assortie de mesures novatrices en matière de gouvernance de l'université en adoptant des instruments de gestion souple et de prise de décision décentralisée, utilisés par de véritables managers qui assistent les académiciens et qui sont recrutés parmi les cadres familiarisés avec les méthodes managériales pour la prise en charge des nouvelles missions de l'université telles que :

- L'élaboration des offres de formation avec le secteur économique ;
- La mise en place d'une nouvelle organisation pédagogique : inscriptions multiples, mobilité et transferts des étudiants, validation des crédits, emplois du temps, tutorat...

- La systématisation du partenariat université-entreprise et des stages en milieu professionnel ;
- La conception de parcours de formation individualisés ;
- Une gestion des ressources humaines fondée sur la valorisation des compétences ;
- L'introduction d'une rémunération au mérite, plus qu'à l'ancienneté ;
- Une gestion budgétaire par objectifs et non plus par rapport aux moyens accordés ;
- L'introduction des pratiques d'auto évaluation et d'auto contrôle ;
- L'adoption de la démarche qualité et la conformité aux normes ;
- La gestion des contrats de partenariat avec les secteurs économiques ;
- Le transfert des produits de la recherche ;
- La valorisation de l'image de l'université ;

...

Pour la prise en charge de ces missions de base appelées à évoluer avec le développement de l'établissement, les modalités pratiques ne peuvent être ni empruntés à des systèmes étrangers ni établies à l'avance par un centre de décision éloigné de la réalité du terrain, ceci car ces modalités se façonnent par rapport aux spécificités du milieu de travail. En effet, contrairement au système classique de fonctionnement de l'université dans lequel les décisions organisationnelles et de gestion prédéterminées émanaient du centre, le nouveau modèle repose sur le principe de la décentralisation de la gestion et donc de la prise de décision impliquant et responsabilisant l'ensemble des compétences locales, et tendant vers **un mode de gestion pragmatique, expérimental** impliquant tous les niveaux exécutifs de la hiérarchie verticale et tous les organes consultatifs à l'horizontale.

A travers les expériences nationales parcourues, on constate que les défis du changement peuvent être relevés avec une adaptation du modèle universel aux contextes nationaux et à leurs besoins, sans pour autant provoquer une révolution dans leur fonctionnement courant. L'autonomie universitaire libératrice des initiatives locales ne saurait être antinomique avec un financement étatique associé à une flexibilité dans la gouvernance institutionnelle que les anglo-saxons appellent

« institutional research » qui représente l'aptitude des responsables de l'université à répondre à un dysfonctionnement par une nouvelle mesure organisationnelle ou mécanisme de gestion pris en concertation avec les parties concernées. Dans ce modèle, l'adhésion pleine et entière de l'ensemble des acteurs à tout changement, par le biais de l'information, de la sensibilisation et de la formation au nouveau mode de gestion est essentielle.

III/ REFORME ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL EN ALGERIE

En Algérie, les politiques publiques d'enseignement supérieur sont mises en œuvre par le canal du financement étatique. En contrepartie de ce financement, les pouvoirs publics encadrent et contrôlent les actions des universités par le biais de règlements rigides. Dans ce schéma classique, l'université dispose de peu de latitude de gestion autonome ; le résultat est connu : cette situation de pilotage par le centre a généré la faible capacité de l'université à gérer les fonds, les hommes et donc à mettre en œuvre de manière effective les politiques d'enseignement supérieur.

Au-delà de la nouvelle architecture des enseignements, comme il a été dit précédemment, le modèle de réforme adopté recommande bien de former, de gérer et d'évaluer autrement mais, il ne dit pas comment. Le système national algérien doit s'ingénier à puiser dans ses potentialités les moyens de la réforme dont seuls les contours lui sont livrés.

Deux démarches s'offrent alors pour répondre aux questions de savoir s'il faut mettre en place des préalables organisationnels pour permettre la mise en œuvre de cette réforme ? Ou bien attendre que les changements introduits au niveau de la pédagogie entraînent un nouveau mode de fonctionnement global adapté ?

Questionnant les textes pour voir quelle démarche a été adoptée à ce jour.

D'un point de vue institutionnel, pour la mise en œuvre de la réforme en Algérie, la distribution des rôles s'établit ainsi :

- le ministère « définit en amont la stratégie globale de l'enseignement supérieur, trace les lignes directrices du schéma directeur national de la formation supérieure et procède en aval à l'habilitation des établissements universitaires par des procédures de

validation et d'évaluation qui reposent sur des commissions régionales et sur la commission nationale d'habilitation. »

- L'établissement « définit et propose, dans le cadre de cette stratégie, sa propre politique de formation et de recherche, en s'appuyant sur ses compétences ainsi que sur les données sur son environnement ». ⁴⁴

Ceci pour le principe.

Mais qu'en est-il dans les textes portant la réforme ?

De prime abord, l'observateur serait tenté d'avancer que la majorité des dispositions nouvelles continuant à être prise par le centre, cela laisse peu de liberté aux établissements pour la formulation de leur propre stratégie ; ils continuent à recevoir les directives du centre et à se limiter à l'application. Cette situation supposerait un foisonnement de réglementation produite par ce centre de décision.

A y regarder de plus près pourtant, en parcourant la réglementation produite par le centre depuis l'an 2000, l'on se rend compte que mis à part la loi d'orientation (1999-2008) et les décrets relatifs aux statuts des établissements (2003) et des personnels enseignants (2008) qui cadrent la réforme, le nombre de textes liés directement à la mise en œuvre de cette dernière est réduit.

Pour vérifier ce constat, nous avons parcouru le bulletin officiel de l'enseignement supérieur et cette consultation révèle, en effet, que la majorité des arrêtés et décisions ministériels ainsi que circulaires et notes circulaires pris de 2004 (date de démarrage de la réforme) à 2009, relèvent des attributions « classiques » de la tutelle et concernent en majorité le « système classique » : contenu des programmes pédagogiques, ouverture de nouvelles spécialités, de nouveaux départements pédagogiques, désignation des membres des organes des établissements, conditions d'inscription à l'habilitation universitaire, modalités de fonctionnement des organes pédagogiques et scientifiques, habilitation à la formation doctorale, ouverture de masters, création d'écoles doctorales et détermination du nombre de postes ouverts, création de laboratoires de recherche, et composition des commissions paritaires, des commissions de marchés publics, des commissions des œuvres sociales, des commissions des recours...

⁴⁴ Document du MESRS présentée lors de l'évaluation d'étape du 1-2 juin 2008.

Sur la liste relevée à partir du bulletin officiel, le pointage des textes liés directement à la réforme, depuis 2004, a permis de dégager la liste suivante des textes qu'il est possible, étant donné sa taille, de présenter ici selon un ordre chronologique :

- Décision de mai 2004 créant une commission ad hoc chargée de l'évaluation des offres de formation et de l'habilitation des établissements dans le cadre de la mise en place de la nouvelle architecture des enseignements.

- Décret du 21 novembre 2004 portant création du diplôme de licence « nouveau régime » et son arrêté d'application du 23 janvier 2005 fixant l'organisation des enseignements et les modalités de contrôle et de progression dans les études de licence « nouveau système ».

- Circulaire du 9 avril 2005 relative à l'orientation et l'inscription des nouveaux bacheliers dans le nouveau système d'enseignement supérieur LMD fixant une première liste de domaines de formation et invitant les établissements à organiser une campagne d'information sur la réforme à l'intention des nouveaux bacheliers et leurs familles.

- Arrêté de juin 2005 créant la commission nationale d'habilitation des établissements d'enseignement supérieur et de leurs offres de formation et fixant sa composition et ses missions.

- Loi n°08-06 de février 2008 instituant les trois cycles d'enseignement supérieur 'L.M.D' et organisant la formation supérieure assurée par des établissements privés.

- Décret exécutif du 19 août 2008 portant régime des études en vue de l'obtention du diplôme de licence, du diplôme de master et du diplôme de doctorat.

Ces nouveaux textes portent sur l'aspect pédagogique de la réforme. L'aspect organisationnel n'a connu à ce jour aucune modification tangible. Une lecture plus poussée de ces textes en faisant une distinction entre les dispositions communes à l'ensemble des établissements et celles relevant de la compétence locale s'impose, afin d'apprécier le degré d'autonomie accordé à l'établissement et mesurer la part de responsabilité réservée aux universitaires, en dehors des commissions installées par le centre, dans la mise en œuvre de la réforme.

III/1 DISPOSITIF NATIONAL DU CADRAGE DE LA REFORME

L'organisation du système algérien d'enseignement supérieur est régie par un cadre législatif et réglementaire en pleine mutation. Les textes cadre suivants composent ce dispositif :

- Loi n°08/06 du 23 février 2008 modifiant et complétant la loi n° 99-05 du 4 avril 1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur : texte de référence de la réforme des enseignements.
- Décret exécutif n°03-279 du 23 août 2003 fixant les missions et les règles particulières d'organisation et de fonctionnement de l'université, complété par le décret n°06-343 du 27 septembre 2006 : définit les principes et règles de gestion de l'établissement-référence.
- Décret exécutif n°08-130 du 3 mai 2008 portant statut particulier de l'enseignant chercheur, pris en application du statut général de la fonction publique.
- Décret exécutif du 19 août 2008 portant régime des études en vue de l'obtention du diplôme de licence, du diplôme de master et du diplôme de doctorat, pris en application de la loi d'orientation de 2008.

Les principes institutionnels et organisationnels inscrits dans la loi de 1999 qui instituait déjà le statut d'EPSCP avec un mode de fonctionnement assoupli et la formation supérieure privée, sont maintenus dans le modificatif de 2008 avec changements limités à l'architecture des enseignements (introduction des trois nouveaux cycles) et précisions apportées à la formation supérieure assurée par des établissements privés.

En 1999 donc, Le statut de l'EPSCP attribuée à l'université en lieu et place de celui de l'EPA a introduit de nouveaux instruments de gestion préparant l'avènement de la réforme :

- Possibilité d'accès à d'autres sources de financement que le budget de l'Etat (valorisation des résultats de la recherche, création de filiales, prises de participation..) ;
- Application de mesures d'assouplissement de la gestion financière par le biais notamment du contrôle financier a posteriori et de l'utilisation directe des ressources propres générées par les activités de l'université ;

- Institution du conseil d'administration et recomposition avec élargissement de ses prérogatives.
- Plus large représentativité de la communauté universitaire au conseil d'administration et autres organes par l'introduction des étudiants en post graduation ;
- Diversification des types d'unités d'enseignement et de recherche : facultés, instituts, annexes. Afin de prendre en charge les spécificités de certaines filières de formation qui ne peuvent être regroupées en faculté.
- Les responsables d'UER sont ordonnateurs secondaires et membres du conseil scientifique et conseil d'administration de l'établissement ;
- Structuration du département en services afin qu'il puisse assurer pleinement ses missions en tant qu'unité pédagogique et administrative de base.

a/ Statut de l'établissement et réforme

L'objectif de soustraire l'établissement d'enseignement supérieur à la rigidité du cadre juridique précédent de l'EPA s'est précisé à travers le nouveau statut de l'université. Le problème réside dans la mise en œuvre des principes et règles énoncés dans ce statut pour insuffler à l'établissement un dynamisme nouveau et renforcer ses capacités propres de rayonnement local aux plans social, culturel et professionnel et donc de développement au contact de son environnement. C'est une condition fondamentale pour la réussite de la réforme.

A ce propos, la question posée à la une de la « Lettre de la faculté des sciences de l'université de Boumerdés » est pertinente dans le contexte de réforme, car elle s'interroge sur les conditions de mise en œuvre de la troisième mission de l'université qui a trait à l'aide aux politiques publiques, à la création de nouveaux produits de support à l'innovation et à la participation au développement local, régional et national. Le rédacteur considère que ces conditions sont au nombre de trois : la recherche de la qualité à travers la simplification des procédures pour une réactivité rapide de l'université à la demande de son environnement, une gestion autonome de l'université et un engagement des acteurs dans l'intérêt de l'établissement ; ce qui n'est possible qu'à travers la mise en œuvre de mesures organisationnelles et fonctionnelles adaptées.

b/ encadrement humain

Second pilier du nouveau construit organisationnel, L'encadrement pédagogique et scientifique est un facteur clé de la réussite de la réforme car il contribue à l'amélioration de la qualité de la formation.

Les statuts relatifs à l'enseignant chercheur et au chercheur permanent sont la résultante d'une concertation soutenue (de plus d'une année et demi) avec les secteurs et parties concernées représentatives de la communauté des enseignants universitaires et des chercheurs.

Ils représentent une première étape dans l'exécution de la stratégie du secteur en matière de valorisation des ressources humaines, en général et de l'encadrement pédagogique et scientifique, en particulier. Ils visent l'adaptation de la nomenclature des corps et grades des enseignants aux standards internationaux et aux nouveaux besoins en encadrement induits par la réforme engagée par le secteur.

La nouveauté réside dans l'introduction de mesures permettant de valoriser les efforts supplémentaires consentis par les enseignants et les chercheurs en matière d'activités de recherche scientifique, d'encadrement de la formation doctorale, de prestations de service dans le cadre d'un cahier des charges individuel et dans la création de postes supérieurs fonctionnels (responsable de l'équipe du domaine de formation ou du comité pédagogique de département, chef de l'équipe de la filière de formation ou du tronc commun, responsable de l'équipe de la spécialité ou du comité pédagogique de spécialité) dans le but de renforcer la participation des enseignants dans la mise en œuvre de la réforme. Les espaces dédiés à la concertation doivent être investis par les enseignants les plus engagés et exploités de manière à innover dans les pratiques de gestion.

c/organisation pédagogique et réforme

Troisième pilier du dispositif national, la nouvelle organisation pédagogique est la plus sensible aux effets de la réforme.

-Réorganisation de l'enseignement supérieur en trois cycles (loi 2008)

-L'organisation du premier cycle en domaines, filières et spécialités (loi 2008)

-Le second cycle regroupe des formations académiques et des formations professionnalisantes (loi 2008).

La mise en œuvre au niveau des établissements est déterminante pour la réforme et dépend fortement des conditions réunies au niveau du terrain d'application.

III/2 NECESSITE DE DEVELOPPER DES CAPACITES INSITUATIONNELLES PROPRES A CHAQUE ETABLISSEMENT

Dans cette phase transitoire vers l'autonomie de l'université, les textes qui énoncent les principes et règles générales d'encadrement de la réforme, devraient être plus explicites et clairs sur les actions qui relèvent de la responsabilité de l'établissement. Un accompagnement de la tutelle est organisé afin de veiller au respect des règles générales de fonctionnement mais de manière à ne pas entraver la liberté de l'établissement. Dans cette phase, il est important de veiller au bon dosage entre le pilotage d'en haut et l'autonomie de l'établissement.

Après lecture des textes qui portent aussi bien sur les principes de la réforme que les dispositions pour sa mise en œuvre, nous pouvons déduire que, mis à part la nouvelle architecture des enseignements et l'organisation pédagogique devant l'accompagner, les d'éléments pouvant caractériser le nouveau modèle de gouvernance et la nouvelle répartition des rôles qui en découle y sont rares.

Si la nouvelle architecture des enseignements a démarré à la rentrée 2004 par le lancement des premières licences LMD avec de nouveaux contenus de programme étalés sur trois années, la nécessaire réorganisation des structures et organes de gestion de la pédagogie en cohérence avec les objectifs de la réforme, tarde à se mettre en place.

Or, si le principe d'exercice de l'autonomie de gestion peut être emprunté au modèle adopté avec plus ou moins d'adaptation, il en est autrement pour l'application de ce même principe. La gestion universitaire, ses règles et compétences sont très influencées par les spécificités du contexte et nécessitent un réaménagement préalable au niveau des fonctions, structures et mentalités.

Consacrer la notion d'autonomie dans les textes ne suffit pas pour donner aux universitaires la liberté effective dans la gestion des affaires académiques. Il y a lieu de revoir cette notion en

précisant son champ d'exercice, d'une part, et aussi, d'intégrer une autre façon plus responsable d'appréhender les missions.

On passe alors de la perception classique de la gestion à la gouvernance et tout ce qu'elle véhicule de nouveau en culture de changement organisationnel et institutionnel, en nouvelles compétences humaines, en responsabilisation et participation des membres de la communauté universitaire, en optimisation des coûts et

en recherche de la qualité de la formation. Cette nouvelle perception a une grande influence sur les modalités d'application du modèle car, en matière de pratiques de gestion universitaire, il n'existe pas de formules toutes prêtes à l'usage, c'est sur le terrain qu'elles sont façonnées par les hommes. S'agissant de pratiques de gouvernance qui changent d'un terrain à un autre, elles ne sont, dans leur mise en œuvre, ni conceptualisées ni formalisées à l'avance mais après avoir été éprouvées au contact de la réalité du terrain. **L'établissement doit s'approprier la réforme et la rendre effective sur son terrain.**

CONCLUSION

La recherche de la qualité de la formation et la contrainte de la massification forcent à accorder un intérêt pour le modèle mondialisé et surtout, pour les pratiques de bonne gouvernance dont il est porteur. Le regard peut être porté sur les expériences des autres, y compris celles menées par les pays émergents en matière d'investissement dans la ressource humaine et de réforme du système éducatif et d'économie fondée sur le savoir et l'innovation sous condition, toutefois, d'adaptation du modèle de gouvernance véhiculé par le modèle aux spécificités locales de nos établissements et leur environnement.

Les textes de niveau de loi et décret fixent les principes généraux de la politique de l'enseignement supérieur et tracent le cadre général de fonctionnement des établissements et d'intervention des divers acteurs. La stratégie de mise en œuvre de la politique est affinée dans les textes d'application. **Mais, c'est dans l'organisation du travail sur le terrain, au niveau de l'établissement et au jour le jour, que les actions se réalisent.**

Par conséquent, il faut veiller rapidement à compléter l'assise du changement sinon c'est le système classique avec ses dysfonctionnements structurels qui va avoir raison de la réforme.

Le système LMD repose, en premier lieu, sur une refonte des programmes qui appelle le concours actif de toute la communauté universitaire, notamment le corps enseignant et les secteurs utilisateurs, mobilisée au sein des organes de gestion universitaire que sont les conseils scientifiques et pédagogiques, les conseils d'administration et autres comités, commissions et cellules. Il y a lieu de réorganiser le travail collectif au sein de l'université en réhabilitant et dynamisant les équipes pédagogiques.

Le système LMD suppose, en second lieu, que l'université développe ses capacités managériales. Le passage d'un système centralisé vers un système fondé sur l'initiative locale implique la formation de compétences nouvelles imprégnées d'une culture de gestion autonome pour assumer les nouvelles missions. De plus, l'université doit se tenir prête à s'intégrer pleinement au sein des centres de croissance aux côtés des entreprises innovantes et donc développer ses capacités de négociation et de réponse aux attentes de ses nouveaux partenaires.

Le système LMD implique, enfin, un changement des mentalités et des attitudes acquises, aux plans institutionnel, organisationnel et matériel mais surtout au plan des ressources humaines.

Pour cela, deux principes doivent être mis en œuvre de manière effective :

- l'autonomie de gestion afin de libérer les énergies locales et laisser l'université développer ses propres capacités en relation avec son environnement socioéconomique ;

- un cadre assoupli régissant les relations avec les pouvoirs publics, principaux pourvoyeurs de fonds de fonctionnement et délaissant ses missions classiques de gestion directe des affaires académiques pour des missions de tutelle : régulation, évaluation, contrôle, formation...