



La gouvernance de l'université algérienne par le conseil d'administration, Quelle légitimité et quelle finalité ?

Lounes Houda^{1,*}

¹ Université M'hamed Bougara Boumerdes (Algérie)

ملخص : مند تبنى منهج الادارة العمومية الحديثة، تطور تسيير الجامعة من النمط البيروقراطي الى النمط المقاوالاتي و الذي يعتبر الركيزة الاساسية للحكومة. تتمتع الجامعة الحديثة بالاستقلالية في التسيير، التميز في الاداء يمثل غايتها. تواجه الجامعة الجزائرية العديد من القيود الناجمة اساسا عن السياسات المنتهجة لعقود من الزمن. حيث تعتبر ديمقراطية التعليم اهم عائق نحو الجودة و الاداء. لكن بعض الاصلاحات باتت حتمية بغية الاندماج في المسار الدولي للتعليم العالي بالرغم من قابلية التكيف الضعيفة للنظام الجامعي. من بين هذه الاصلاحات، حوكمة الجامعة من خلال مجلس الادارة. يهدف هذا المقال الى دراسة مدى توفر متطلبات الحوكمة من خلال تحليل مجلس ادارة الجامعة و نمط تسييرها الحالي. حيث تبقى استقلالية الجامعة شبه منعدمة و المنهج المقاوالاتي في التسيير مجرد رؤية مكرسة ضمن نصوص القوانين.

الكلمات المفتاح : جامعة ؛ حوكمة ؛ تسيير ؛ تعليم عالي

Résumé: La gestion de l'université avait évolué depuis l'introduction du NMP, du modèle bureaucratique au mode entrepreneurial, qui constitue le socle de légitimité à la gouvernance. L'université moderne est autonome, la quête permanente de la performance est sa fanilité. En Algérie, l'université affronte une multitude de contraintes issues principalement des choix de politiques, opérés depuis des décennies. La démocratisation de l'enseignement serait la principale entrave à la qualité. parallèlement certaines réformes s'étaient avérées urgentes pour s'inscrire dans la dynamique internationale en dépit du faible degré d'adaptabilité du contexte du pays. L'introduction de la gouvernance par le conseil d'administration était une de ces réformes. Le but de cet article est de démontrer, à travers l'analyse critique du fonctionnement de l'université et du conseil d'administration, que les conditions requises à la gouvernance ne sont pas réunis. L'autonomie de l'université est dérisoire et le mode entrepreneurial demeure une vision inscrite dans les lois.

Mots clés: Université ; Gouvernance ; Gestion ; Enseignement Supérieur.

I- Introduction :

Le fonctionnement de l'université a été marqué durant des décennies par une mutation dans les paradigmes, modifiant à jamais ses finalités, sa structure ainsi que son mode de gestion. Depuis que l'OMC avait inscrit l'enseignement supérieur dans l'accord général sur le commerce des services (AGCS), on a véhiculé avec force l'idée que l'université doit être d'abord gérée comme une entreprise économique pour une meilleure performance, et au final gouvernée à travers un conseil d'administration. Cette idée est d'ailleurs largement contestée dans la littérature sur l'université. Il faut comprendre par performance, un enseignement répondant aux attentes des étudiants, des employeurs et une recherche répondant aux besoins de l'industrie et de l'économie dans son ensemble.

* Lounes Houda.

La gouvernance est la coordination efficace quand les ressources, l'information et le pouvoir sont vastement distribués (**Raynal, 2009**), et les intérêts peu ou prou divergents. C'est un concept polysémique, issu à la fois des théories financières, le but étant de permettre aux actionnaires, par la réduction des dissymétries d'information, de s'assurer qu'ils obtiennent le juste retour sur le capital investi ; et des théories de l'organisation cherchant à définir le système optimal de prise de décision permettant de concilier les intérêts des diverses parties prenantes d'une organisation (**Côme, 2013**).

La bonne gouvernance impliquerait donc l'identification des mécanismes de reddition des comptes en toute transparence, sur l'emploi des ressources, les réalisations des objectifs et la justification des retards ou des manquements. Le terme en soi n'est autre que le gouvernement de la finance vu que la légitimité de toute modalité de gouvernance demeure tributaire du mode de financement de l'organisation. Toutefois, la finalité demeure la recherche de la performance, l'atteinte des hauts standards de qualité, définis à travers le benchmarking ou arrêtés par consensus sur le plan régional ou international.

L'université, particulièrement publique, ne poursuit pas des objectifs chiffrés tels que la valeur de l'action ou la rentabilité financière, sa gouvernance est un peu distinguée. Elle puise également sa légitimité dans l'approche entrepreneuriale que doit intégrer l'université, mais l'exercice des missions de contrôle et de prise de décision reste relatif au partage du pouvoir entre les différentes parties prenantes qui sont : l'Etat, les étudiants, les enseignants et les entreprises.

En Algérie, les réformes engagées sont multiples, et la finalité de moderniser l'université devient de plus en plus complexe au fil des ans. Dans son rapport sur la gouvernance de l'université, la banque mondiale avait noté l'existence d'un décalage entre les débouchés offerts par le marché du travail, et l'offre de compétences. Ce qui reflète l'incapacité de l'université à répondre aux demandes de l'encadrement émanant de l'économie. Le rapport souligne également le mécontentement des entrepreneurs privés face à la qualité des demandeurs d'emploi formés et de leur manque de compétence de base (**La banque mondiale, 2012**).

L'Etat est l'unique pourvoyeur de fonds, les contraintes sur le financement sont quasi inexistantes, l'autonomie de l'université est très limitée et ses objectifs correspondent à des orientations générales sur l'enseignement et la recherche. La gouvernance est partagée entre le recteur et le conseil d'administration. Mais au vu de ce qui précède, il y a lieu de se demander si la gouvernance, telle que définie et exercée au sein des universités modernes, existe de manière effective dans l'université algérienne. La question que nous proposons de traiter dans cet article est la suivante :

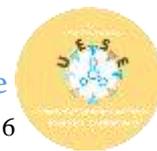
- Les conditions requises pour l'exercice de la gouvernance sont-elles réunies dans le contexte de l'université algérienne ?

Nous aborderons cette question à travers, d'une part, un regard critique sur les mutations qui rendent légitime la gouvernance de l'université moderne dès lors que l'ultime finalité demeure la recherche de l'excellence par toutes les parties prenantes. Et l'examen, d'autre part du fonctionnement de conseil d'administration de l'université en Algérie afin de démontrer l'incohérence dans la définition des missions et des objectifs. Notre analyse sera organisée en deux parties. Nous dresserons, en guise d'introduction les facteurs qui ont fait évoluer la gestion de l'université du modèle classique à la gouvernance. Nous noterons également que la vision entrepreneuriale constitue le socle de légitimité à la constitution même du conseil d'administration. Dans la première partie, nous dresserons brièvement les principales contraintes à la modernisation de l'université algérienne en dehors du manque de moyens. Et nous évoquerons l'échec des réformes visant l'intégration dans le mouvement international d'harmonisation de l'enseignement. La seconde partie sera consacrée à la gouvernance de l'université et aux mesures que nous proposerons de mettre en place. Nous terminerons notre article par une conclusion dans laquelle nous répondrons à la question soulevée et nous indiquerons les limites à nos propositions.

I.1. L'évolution dans la gestion de l'université :

A. Du modèle bureaucratique....

Au terme de la théorie des organisations, l'université classique est qualifiée de bureaucratie professionnelle. Les règles de sa gestion diffèrent amplement de celles applicables aux entreprises économiques. Mais l'université de classe mondiale, sous l'emprise de la globalisation, est devenue



graduellement entrepreneuriale, virtuelle, exerçant dans des marchés concurrentiels. Sa gestion emprunte désormais aux principes de la théorie de l'agence selon laquelle toute organisation est perçue comme un nœud de contrats entre plusieurs parties prenantes, poursuivant chacune ses objectifs d'efficacité (**Leroux & Papion, 2012**). Ces parties prenantes ou stakeholders sont des groupes d'intérêt, des institutions (internes et externes) qui affectent ou sont affectées par la réalisation de l'objet de l'organisation (**Mitroff, 1983**).

Depuis sa conception par Humboldt (1810), l'université demeure gérée par le corps enseignant. En Angleterre, l'institution était considérée comme leur propriété, en Allemagne, elle est gérée par consensus. Aux États-Unis, par les lois du marché. Le mode de contrôle qui prévaut est collégial, celui des pairs, comme substitut aux autres modes qui s'adaptent peu ou prou au contexte de l'université. Seulement à partir des années 1980, les valeurs traditionnelles des universités ont commencé à être remises en question par les pouvoirs publics et par la communauté de l'emploi, d'abord au niveau des pays développés, ensuite partout dans le monde. La nécessité de l'expansion quantitative des effectifs d'étudiants avait conduit à la restructuration de l'enseignement supérieur. La transition de l'économie industrielle vers l'économie de la connaissance avait impliqué la redéfinition de la recherche scientifique.

Dans l'université classique, les enseignants s'autogouvernent, ils identifient eux-mêmes leurs objectifs en matière de recherche et d'enseignement, le pouvoir est départagé et la structure fragmentée. Les universitaires sont réputés pour leur conservatisme, leur aversion au changement, l'attachement à leur autonomie, ils se reconnaissent à la discipline et non à l'université. La recherche comme l'enseignement, s'effectue dans l'université amorphe, département par département, par un personnel spécialisé dont la formation, l'orientation, les compétences et les pratiques varient considérablement (**Lounes, 2017**). Ce qui se traduisait par le faible interventionnisme de l'Etat et la difficulté de mettre en place une stratégie globale orientant l'université vers une finalité commune vue que la responsabilité sur son devenir est collective.

La volonté de l'Etat de gouverner l'université, longtemps considérée comme la propriété de sa base disciplinaire, se matérialisait par un volume de plus en plus pléthorique de règlements. Au fil des ans, l'université devenait bureaucratique, rigide, sans cohésion interne. Pour les professeurs en quête permanente de l'érudition, une forme pesante et pour l'Etat, soucieux de la dépense public, une institution stratégique échappant à son contrôle.

B. Au paradigme de la gouvernance :

Le contrôle de l'Etat était devenu primordial depuis les crises économiques des années 1980. Les Etats d'Europe et notamment l'Angleterre, se trouvaient dans l'obligation d'introduire le nouveau management public comme substitut au mode de gestion bureaucratique, dit wébérien. L'organisation hiérarchisée devait être réformée en faveur de la décentralisation, l'autonomie et la responsabilisation des dirigeants des services publics. La contrepartie à cette refonte était la recherche de la performance et la rigueur dans la consommation des ressources. Le NMP exige des administrations publiques d'être souples, innovantes, créatives, entrepreneuriales et dynamiques. Parmi ses principes, on peut citer :

- Orienter les activités administratives et l'allocation des ressources en fonction des produits et services à délivrer plutôt qu'en fonction de règles à suivre ;
- Introduire la compétition dans la délivrance de biens et services d'intérêt général (notamment en créant des quasi-marchés) ;
- Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations ;
- Utiliser de manière efficiente les ressources publiques ;
- Impliquer les usagers dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir ;
- Introduire les outils du management des entreprises tels que : la planification, le contrôle budgétaire, les tableaux de bords, la gestion par projets, la direction par objectifs.....

Suivant la logique de la gouvernance, les administrations publiques, y compris les universités, doivent donc rendre compte de l'emploi des ressources, et exercer suivant des contrats de performance comportant des résultats en termes de qualité, de rendement et d'efficacité. Pour y parvenir, l'Etat :

- Consacre le principe de l'autonomie afin de mieux responsabiliser les dirigeants sur les attentes des parties prenantes (parmi lesquels se trouve l'Etat).
- Impose des contraintes de financement vu que l'administration publique n'a pas vocation de réaliser des profits mais plutôt de redistribuer des ressources ou produire un service non marchand. Et comme le financement provient de contributions obligatoires, l'absence de contrainte incite moins à la recherche de la performance (**Lounes H. , 2018**).

I. 2. La vision entrepreneuriale, point de légitimité de la gouvernance :

A. La gouvernance par le conseil d'administration :

Le conseil d'administration de l'université moderne est présidé par le recteur, le Trustee (États-Unis, Canada, Royaume-Uni) ou le Sénat (Australie, Nouvelle-Zélande). Le recteur est élu soit par le conseil d'administration, soit par l'ensemble du corps enseignant. Il peut être recruté par contrat au niveau international. C'est le cas exceptionnel de l'Australie où les postes des recteurs sont annoncés dans le monde entier, et auxquels on donne le titre de « Président-Directeur Général » (**Moses, 1998**).

Le conseil comprend des représentants de toutes les parties prenantes, le ministère de tutelle, la collectivité ou la commune locale, les entreprises, les chambres d'industries ou de commerce, les étudiants, les syndicats, les organismes professionnelles (ordre des avocats, des architectes..), les associations. Il relève de la responsabilité de l'Etat d'identifier d'abord quels représentants retenir, leur nombre ainsi que les missions précises du conseil, sachant que sa vocation principale demeure le contrôle et la prise de décision.

Les différentes parties prenantes : Etat, étudiants et entreprises détiennent tous une part d'influence qui reste tributaire de deux principaux paramètres :

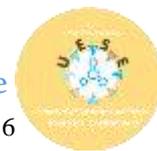
- La politique de l'Etat en matière d'enseignement,
- La structure de financement de l'université.

Si l'Etat adopte la stratégie de la professionnalisation des formations, l'influence du secteur socio-économique sera grandissante, il sera acteur déterminant dans la gouvernance. Les représentants des entreprises auront du pouvoir au sein du conseil d'administration. Si les contributions des étudiants et des entreprises, par les frais d'inscription et les subventions, sont importantes et l'Etat se trouve dans l'incapacité de les substituer, ces deux acteurs auront également du pouvoir. Toutefois, la gouvernance exercée par les étudiants ne correspondrait pas à leur influence au sein du conseil mais à la sanction qu'ils seront en mesure d'infliger en tant que client dans un marché compétitif. En effet, avec la marchandisation de l'enseignement supérieur, l'employabilité est devenue le seul indicateur pour l'étudiant de pertinence et de sélection des formations et des universités. D'ailleurs, une énorme pression sociale émane des étudiants et de leurs familles pour qui, la réussite dans les études est avant tout le moyen d'accéder à de bons emplois (**Massit-Folléa, 1992**).

La gouvernance de la recherche est moins controversée. La rapidité avec laquelle les idées conçues dans les laboratoires des universités sont transformées en produit, en technique ou façon de faire par l'industrie, rend l'alliance université-entreprise parfaitement efficace. L'enseignement par contre pose certains problèmes dans la mesure où la valeur ajoutée de cette mission correspond à un mix entre connaissances, techniques et compétences, la structure de ce mix ne fait pas encore l'unanimité entre la communauté universitaire, l'Etat et le secteur socio-économique.

B. La culture entrepreneuriale, condition à la gouvernance :

Dans le monde libéral capitaliste, la question financière constitue le socle qui donne de la légitimité à la gouvernance et à l'existence même du conseil d'administration. Pour une entreprise économique, les détenteurs du capital qui ne sont pas gérants, mandatent des agents pour contrôler ou gouverner au sein de conseils d'administration l'emploi efficace par les gestionnaires du capital



qu'ils ont investi. Pour l'université publique, l'Etat peut imposer des contraintes ou des restrictions mais ne peut se désengager de son financement, le retour sur le capital investi ne saurait être chiffré. Et si des parties prenantes mandatent donc des représentants pour contrôler la politique de l'enseignement et de la recherche, l'université doit entreprendre pour être en mesure de leur rendre des comptes. En premier lieu, l'université doit être autonome, un principe amplement consacré par les lois en Europe. Elle doit pouvoir définir une stratégie, cibler des objectifs bien définis, mettre en place les mesures d'évaluation de son efficacité. La mise en œuvre de sa stratégie requiert l'esprit entrepreneurial, l'aptitude à planifier, innover et à s'adapter à un environnement en perpétuel changement.

Ainsi, la gouvernance par le conseil d'administration n'est légitime que si l'université emprunte la culture entrepreneuriale dans son mode de gestion pour satisfaire les multiples attentes de l'Etat, des employeurs et de la société dans son ensemble. Elle doit notamment :

- perfectionner ses méthodes d'enseignement suivant les avancées dans les technologies de la communication et de l'information,
- s'adapter à la diversité de son public,
- actualiser en permanence ses programmes en fonction de l'évolution dans les sciences,
- bénéficier d'une grande flexibilité afin d'intégrer facilement toute nouvelle pratique,
- adopter une politique de recrutement, de formation et d'intéressement de son encadrement qui serait en cohérence avec sa stratégie,
- introduire certains outils du management, conçus principalement pour les entreprises. l'assurance qualité, le marketing, l'évaluation, le contrôle de gestion, les études de coût.

Ceux-ci sont quelques pratiques incontournables pour une bonne gouvernance de l'université et servant la finalité de la performance.

II- L'université algérienne, entre les limites et les nécessités d'adaptation :

II.1. Les contraintes à la modernisation de l'université : Nous pouvons citer brièvement deux catégories de contraintes :

A. Les contraintes liées au public :

a. La dégradation des qualifications des bacheliers : d'après le programme PISA, lancé par la banque mondiale en 2015 pour évaluer les qualifications des élèves de 15 ans, l'Algérie avait obtenu un très faible score. Le programme comprend des tests en lecture, mathématiques et en sciences, notés sur un intervalle entre 320 et 520. Le score de l'Algérie était de 361 points. Donc le système éducatif n'est pas encore capable de doter les bacheliers des qualifications requises pour accéder aux études universitaires.

Par ailleurs, le baccalauréat était devenu, par le concours de multiples facteurs (résultant d'actions volontaristes ou pas), le seul signe de réussite sociale. Ce qui explique l'importance considérable que prit cet examen au fil des ans, ainsi que le parcoeurisme qui l'a emporté sur tout autre forme d'apprentissage dès lors qu'il permet la réussite à cette épreuve. En effet, les bacheliers apprennent par cœur la résolution des tests récurrents et finissent par obtenir leur baccalauréat sans pour autant apprendre comment réfléchir et analyser toute autre question étrangère à leurs manuels scolaires. Comme conséquence, leur adaptation à l'université est marquée, dans la majorité des cas, par les échecs répétitifs, les changements de filières ou carrément l'abandon.

b. La hiérarchisation des disciplines : Aux États-Unis ou en Europe, une université ou une école est plus préférée qu'une autre sur tous les cursus qu'elle offre, la hiérarchie s'établit entre les établissements, mais en Algérie, elle s'établit entre les disciplines. Les sciences techniques sont plus prisées par les bacheliers que les sciences humaines et sociales. Dans le rapport sur l'innovation du pays en 2018, les sciences techniques accueillent 31.1 %, ce qui est considéré par les rédacteurs du rapport comme facteur favorable dans le calcul de l'indice de l'innovation (**Global innovation index, 2018**). Mais les autres disciplines, qui accueillent donc 70 % n'ont pas des perspectives claires de carrières. L'emploi en général dépend essentiellement de la dynamique

de création d'entreprise et des besoins au niveau des institutions publiques existantes. Mais la proportion des diplômés en sciences sociales et humaines sera chaque année largement excédentaire à l'offre d'emploi. À noter également que pour la majorité des étudiants, l'orientation vers les sciences sociales et humaines, n'est qu'un choix résidu, suite à l'échec de s'inscrire à une discipline technique. Ce qui par conséquent, réduit sensiblement leur incitation à la réussite.

B. Les contraintes causées par les politiques :

a. *Le diktat du nombre* : le nombre d'étudiants était de 1.7 millions en 2019. La démocratisation de l'accès à l'université a eu pour effet la massification de l'enseignement. Il est bien admis en management que les stratégies visant la quantité ne peuvent maintenir parallèlement les niveaux requis de qualité. Maximisation de la quantité et maintien de la qualité vont rarement de paire. L'objectif premier de l'université correspond davantage à l'accueil du plus grand nombre qu'à la mission d'offrir des formations de qualité. Sous la pression de l'arrivée de promotion de bacheliers à chaque année plus nombreuse, il devenait urgent de libérer de l'espace au détriment des critères de passage. Et faute de planification correcte sur l'offre d'emploi, l'Etat se retrouve dans l'incapacité de sanctionner la défaillance des étudiants.

b. *La bureaucratiation et la collégialité* : il subsiste aujourd'hui, dans la plupart des universités une transgression de la sphère administrative sur la sphère académique et scientifique. En raison du volume pléthorique des procédures, le respect de la règle, était devenue une fin en soi et non plus un moyen. Les objectifs liés à l'efficacité ou la qualité sont relégués au second plan face aux soucis d'accomplir le travail conformément aux règles prescrites. Le nombre d'étudiants en est également la cause tout comme le retard considérable dans la numérisation de l'administration. D'un autre côté, la collégialité dans les rapports entre l'encadrement et les responsables n'est pas favorable à l'exercice de certaines mesures comme la sanction ou l'évaluation, et qui sont indispensables dans la gestion de toute composante humaine au sein d'une organisation.

II. 2. Les réformes et les prémices de l'échec :

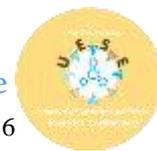
Conscient du marasme de l'université, l'Etat avait engagé certaines réformes, poursuivant ainsi le double objectif d'atteindre les standards de qualité en matière d'enseignement et de recherche, et réduire la marginalisation de l'université à travers le monde.

A. Le LMD et l'assurance qualité :

La réforme de l'université par l'introduction du LMD s'inscrivait dans le mouvement d'harmonisation internationale de l'enseignement et que l'Algérie se trouvait dans l'obligation d'intégrer. Le système LMD devait redéfinir intégralement les formes d'apprentissage et redessiner l'architecture traditionnelle des formations, mais sa mise en oeuvre faisait face aux problèmes d'adaptabilité du système dans son ensemble. Le tutorat était carrément impossible au vu du nombre des étudiants et l'insuffisance de l'encadrement. Des comités centralisés se chargent encore de l'orientation des bacheliers selon des critères stricts et prédéfinis, il aurait été plus complexe de laisser également un nombre démesuré d'étudiants, choisir son parcours ou son "projet d'études", suivant les termes du LMD. Quant aux formes d'apprentissage, qui devaient être révolutionnaires, l'encadrement n'avait pas bénéficié d'une formation sur la façon d'enseigner autrement, la méthode classique demeure encore un réflexe tenace chez les enseignants.

Il faut rappeler que l'Algérie avait expérimenté durant les années 1970 le système modulaire, similaire au LMD dans ses principes, et a dû l'abandonner en raison de sa complexité alors que le nombre d'étudiants à l'époque était juste 150000. À noter également que le LMD avait pour but de permettre la mobilité au sein de l'Europe, il visait à établir, de manière plus soutenue, un marché du travail mondialisé et un marché international de la formation universitaire. Le contexte du pays était alors peu favorable à une mutation aussi radicale dans la mesure où la mobilité entre l'Algérie et le reste du monde n'est pas symétrique et bidirectionnelle. Et le pays ne compte pas encore un marché où exercent des universités privées.

L'assurance qualité est l'autre initiative de modernisation introduite par l'Etat. Ce mécanisme de management est comme un gage pour les clients d'une entreprise, et destiné à



accroître sa compétitivité. Et c'est dans cet esprit que les universités européennes recourent à l'assurance qualité, qu'elles soient publiques ou privées. En Algérie, le chantier de mise en place a été parfaitement réalisé et achevé, des cellules d'assurance qualité sont opérationnelles au niveau de toutes les universités. Toutefois, comme souligné par le rapport de la banque mondiale, aucun service, qu'il soit administratif ou pédagogique n'est redevable vis-à-vis de ces cellules (**La banque mondiale, 2012**). La finalité de la cellule demeure l'évaluation ou l'accompagnement. Ainsi les mesures contribuant significativement à la qualité doivent être engagées par le personnel sans que soient établies au préalable des contraintes sur leur comportement par la hiérarchie ou des mécanismes de reddition des comptes à cette même hiérarchie ou tout autre organisme externe.

B. La recherche scientifique :

Les moyens alloués pour relancer la recherche étaient considérables. Actuellement le réseau national compte environ 85 organismes de recherche (centre, unité, station...), plus de 1400 laboratoires et 3 grandes agences de valorisation. La structuration de la recherche en matière de planification, encadrement, suivi et évaluation, est bien établie. Les résultats en matière de production scientifique sont plutôt acceptables. La première université du pays se positionne chaque année selon le webometric ranking parmi les 3000 premières sur 11999 universités retenues. L'université d'Oran 1 avait réussi d'atteindre la position de 1935 en 2019, et 34 universités algériennes parmi les 101 retenues sont parmi les 5000 premières au monde (**Ranking web of universities**). Quant aux centres de recherches, 11 centres algériens figurent dans le classement de 2019. Le CERIST est classé 1544 sur 8138 centres au monde. Le dernier centre algérien, spécialisé dans les analyses physico-chimiques est à la position 6581 (**Ranking web of research centers**).

Ce type d'indicateurs sur la recherche est considéré avec certaines réserves par les communautés universitaires et les gouvernements. Ils accordent certes de la crédibilité et de la visibilité à l'université classée sur le plan international mais ils ne permettent pas d'évaluer l'apport réel de la recherche à l'économie nationale. Dans le cas de l'Algérie, il faut s'interroger si l'investissement dans la recherche permet-il de réduire nos importations et notre dépendance dans certains secteurs stratégiques comme le médicament. Les classements en général ont une portée considérable pour l'université entrepreneuriale, exerçant dans un marché mondialisé et compétitif. Sa forte position renseigne sur sa performance et lui permet de recruter les meilleurs chercheurs, attirer les étudiants étrangers, obtenir auprès des entreprises le financement de ses laboratoires et projets.

III- Les conditions à la gouvernance et les préconisations :

Nous allons examiner dans ce qui suit les conditions à l'exercice de la gouvernance et préconiser les changements que nous jugeons indispensables à introduire.

III.1. L'autonomie et le mode de gestion entrepreneurial :

A. Le principe de l'autonomie, une lecture dans les textes de lois :

L'Etat désigne le président de l'université, il peut être choisi à l'extérieur de l'établissement mais doit être issu du milieu académique. Il n'existe aucune exigence quant à des aptitudes managériales ou un profil déterminé, qui pourraient justifier le choix du recteur. Il y a, non plus, aucune limite précise à la durée de son mandat. Les doyens sont également nommés par le ministère suivant le même procédé, alors qu'ils étaient élus jusqu'à 1971. Ils ont la contrainte, souvent facultative, de proposer un projet de développement de leur faculté qui s'inscrit dans la stratégie, s'il en est, de l'université (**Bouyakoub, 2018**). Des critères uniformes sont applicables pour évaluer le rendement du personnel et non pas leur performance.

Pour le conseil d'administration, l'essentiel de sa composante est issu du milieu administratif et non académique. L'Etat désigne 7 représentants de différents ministères ou autorités. Chaque faculté est représentée par un seul élu, deux élus pour le personnel administratif

et technique et deux également pour les étudiants. Le président est le représentant du ministère et les décisions sont prises par le vote de la majorité. Les membres externes, soit les représentants des entreprises, au nombre maximum de 4, sont désignés par l'Etat et ont des voix consultatives. L'autonomie du conseil est dérisoire ou inexistante. Ses décisions sont exécutoires après 30 jours de la date de réception des procès-verbaux de sa réunion par le ministère, sauf opposition expresse signifiée dans ce délai. Quant aux décisions relatives au financement : le budget, les acquisitions, les ventes ou locations d'immeubles, l'acceptation des dons ne deviennent exécutoires qu'après approbation expresse donnée conjointement par le ministère de tutelle et le Ministère des finances. **(Décret exécutif n° 03-279 fixant les missions et les règles particulières d'organisation et de fonctionnement de l'université., 2003).**

Si nous faisons l'analogie avec le cas de la France, le conseil d'administration est présidé par le recteur, élu par la majorité absolue des membres élus du conseil d'administration qui représentent tout le personnel de l'université. Le mandat du recteur et du conseil sont fixés à 4 ans. Les prérogatives du conseil sont très élargies, et ses décisions ne requièrent pas l'aval du ministère pour être exécutoire. Il incombe au recteur de choisir les personnalités extérieures, entre 7 et 8 qui doivent comprendre au moins deux acteurs socio-économiques et deux ou trois représentants des collectivités locales. Ces personnalités bénéficient du droit de vote, et le conseil n'inclut pas du personnel administratif ou issu des différents ministères. Le recteur élabore un contrat pluriannuel sur les activités de l'université, qui doit être approuvé par le conseil avant d'être négocié avec le gouvernement. Le conseil d'administration définit la répartition des obligations de service du personnel, les activités ne sont pas standardisées par le ministère, il en est de même pour les primes et les dispositifs d'intéressement **(Loi n 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités, 2007).**

Nous ne pouvons pas faire dans le cadre de cette étude une comparaison détaillée entre les lois sur l'enseignement en Algérie et ceux applicables en France ou tout autre pays. Nous avons juste jugé indispensable de citer un exemple de pays ayant introduit la gouvernance à l'université afin de démontrer l'importance de l'autonomie comme condition à la constitution même du conseil d'administration, et souligner son absence dans le contexte algérien.

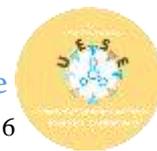
B. L'université entrepreneuriale, une vision inscrite dans les lois :

La loi d'orientation sur l'enseignement supérieur de 1998, qui fut modifiée et complétée par deux autres lois, avait initié certaines des caractéristiques de l'université entrepreneuriale, marquant ainsi une première rupture avec la conception classique de l'université et de l'enseignement. Depuis cette loi, l'université pouvait s'adapter aux attentes de son public, grâce notamment à l'offre de formation continue destinée aux cadres d'entreprises. Elle pouvait s'adapter aux attentes de l'industrie à travers la conception de formation en second cycle professionnalisante.

Cette loi avait introduit également la gouvernance par le conseil d'administration. Elle permet à l'université de diversifier ses sources de financement par la prestation de services, d'expertise, l'exploitation de ses brevets. L'université peut recevoir des dons, du financement provenant des utilisateurs de la formation continue. Elle peut créer des filiales ou prendre des participations et disposer des revenus de ses produits afin de les orienter dans le développement des activités pédagogiques et scientifiques **(Loi n° 99-05 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur, 1999).**

Toutefois, pour entreprendre toutes ces initiatives, l'université ne dispose pas encore de l'autonomie dans l'action. La marchandisation des activités de l'université, ou rendre la gestion de l'université semblable à la gestion d'une entreprise parfaitement autonome est une question très controversée. Elle est perçue comme un début de perte de souveraineté de l'Etat sur son système éducatif. Ce qui explique en partie l'hésitation du législateur à accélérer la conversion de l'université et l'adoption intégrale du mode entrepreneurial, à l'image des pays anglo-saxons ou de la France. Toutefois la mondialisation appelle la gouvernance **(Moreau-Defarges, 2006)**, et aucun pays ne peut se soustraire aux bouleversements induits par cette mondialisation. D'autant plus qu'il ne semble pas exister un mode alternatif, plus en cohérence avec les aspirations politiques du pays, pour moderniser l'université. La gestion "administrée", centralisée, n'est plus en mesure de relever les défis de la modernisation.

Il faut noter que de 1965 à 1985, les ministères techniques, et même certaines grandes entreprises, s'engageaient parallèlement avec l'université dans la formation supérieure à travers la création d'instituts technologiques. Le secteur économique à l'époque, exprimait une insatisfaction



quant aux qualifications des diplômés et voulait s'impliquer dans les formations techniques. Ensuite, l'État avait décidé la mise sous une tutelle commune de tous les établissements d'enseignement supérieur. Ces instituts technologiques étaient à l'origine des principales innovations dans le domaine pédagogique, par la valorisation de l'enseignement pratique, le lien entre savoirs « abstraits » et « concrets » et surtout, les stages en milieu professionnel, les formations alternaient des séjours en institut et en entreprise. Les premières tentatives de modernisation de l'enseignement supérieur n'étaient donc pas initiées par l'université mais du secteur économique, qui offrait aussi des formations à l'étranger (**Kadri, 2014**). En 1985, date de réunification du système, 30 % des étudiants fréquentaient ces instituts technologiques (**Khelifaoui, 2003**).

Actuellement, le secteur socio-économique n'est pas impliqué dans la conception des formations. Et pourtant, dans l'article 18 de la loi d'orientation, le législateur reconnaît que la carte nationale des formations doit être arrêté par le ministère en concertation avec les parties concernées mais sans préciser qui sont ces parties ou les modalités de leur participation.

III.2. Pour une redéfinition de la gouvernance :

Il subsiste un manque de cohérence entre le fonctionnement actuel de l'université et le cadre organisationnel dans lequel doit s'exercer la gouvernance et qui lui confère sa légitimité. Quant à la performance, ultime finalité, il n'existe carrément pas d'outils exhaustifs permettant de la mesurer.

A. La légitimité, le cadre organisationnel :

Il est question, en premier lieu d'identifier l'objet de l'université, changer le mode de nomination des responsables et réexaminer les lois régissant le conseil d'administration.

Nous avons défini la gouvernance comme étant les moyens de reddition des comptes, sur la réalisation des objectifs de l'organisation. Seulement aucune université ne poursuit des objectifs clairs, elle s'approprie la politique nationale en matière d'enseignement et de recherche, des orientations générales ou des objectifs standard et normalisés. Certaines universités sont orientées vers la recherche, d'autres sont portées sur l'enseignement. Des universités peuvent exceller dans des domaines de recherche particuliers plus que d'autres. Certaines universités se trouvent situées à proximité de zones industrielles, ce qui favorisera l'émergence de synergies et de partenariats de recherche avec les entreprises. Chaque université doit poursuivre des objectifs définis en fonction de ses particularités, les compétences de son personnel, son potentiel et ses ambitions. La gouvernance requiert qu'il soit défini une stratégie particulière, au regard des caractéristiques de l'université alors qu'il existe une seule charte commune à tous les établissements. Depuis 2017, l'État avait pris conscience des différences qui subsistent entre les universités, voire même entre facultés, à l'intérieur de l'université. Le processus d'assurance qualité mise en place avait comme première mission d'identifier justement l'objet de toute université (**Lerari, 2016**).

Autre prérequis à la gouvernance, l'élection du recteur et des doyens. Les enseignants doivent élire l'exécutif le plus compétent dans la réalisation de leurs ambitions. En tant que professionnel, l'enseignant se reconnaît à sa discipline et non à son établissement (**Demichel, 2000**), il n'est pas aisé de fédérer les enseignants, les orienter vers une finalité commune liée à leur université et non à leurs disciplines variées. Le responsable chargé donc d'une telle entreprise doit être élu, accepté par tous et obtenant leur adhésion. D'autant plus que l'élection n'est pas étrangère à l'université, il serait judicieux de reprendre une pratique adoptée déjà par le passé et qui semblerait plus en cohérence avec les enjeux de la gouvernance.

La représentativité au sein du conseil d'administration, ainsi que ses prérogatives doivent faire l'objet de larges débats entre l'État et la communauté universitaire, si réellement l'objectif est la modernisation de l'université et la gouvernance par le conseil d'administration servira à cette entreprise. L'État avait opté pour la massification de l'enseignement, l'uniformisation des formations et la centralisation de la gestion, mais pour quelle finalité ? Si l'université est appelée à atteindre un certain niveau de performance pour contribuer au développement du pays, la stratégie adoptée par l'État constitue plus un frein qu'un atout à un tel objectif.

B. La finalité, la performance :

Actuellement il n'existe aucun processus pour évaluer la performance des universités en tant qu'institution ou pour établir un classement entre elles. Le conseil d'administration est supposé être un moyen de reddition des comptes sur les objectifs et les réalisations de l'université. S'il n'existe ni objectifs chiffrés, ni un ensemble d'indicateurs standards, arrêté par le ministère servant à mesurer la performance, il y a lieu de s'interroger à nouveau sur la légitimité et la finalité de la gouvernance. L'université moderne, entrepreneuriale, introduit une panoplie de mesures servant en premier comme outil d'aide à la décision et à la gestion interne. Et permettant aussi de révéler sa performance.

Parmi ces mesures, nous citons l'évaluation de la qualité de l'enseignement par les étudiants. La mise en place d'un tel outil ne saurait être exempte de difficultés ou de résistances, mais il est le moyen le plus exhaustif permettant de s'assurer que les universitaires poursuivent les objectifs de qualité en matière d'enseignement (**Chan, 2001**). Cette évaluation est devenue obligatoire et adoptée par bon nombre d'universités africaines et arabes.

Dans leur rapport, les experts chargés de mettre en place l'assurance qualité dans les universités, avaient noté la nécessité pour le corps enseignant de bénéficier d'un retour d'appréciation sur la qualité de leurs activités d'enseignement. Ils avaient recommandé également que les universités puissent offrir aux enseignants peu pédagogues la possibilité de s'améliorer jusqu'à un niveau acceptable, et doivent pouvoir les éloigner des fonctions d'enseignement s'ils restent manifestement inefficaces (**Bouzi & Berrouche, 2012**).

Toutefois, un système de sanctions/récompenses est indispensable car si l'évaluation n'est pas suivie de conséquences, l'enseignant déciderait librement de tirer ou non les apprentissages à partir des jugements de ses étudiants. Et aucune autorité hiérarchique n'est habilitée à contrôler le degré d'implication de l'enseignant dans la réussite de cette évaluation.

D'autres structures sont également importantes telles que le service de liaison avec l'entreprise ou l'observatoire de l'employabilité qui permet d'estimer le taux d'insertion professionnelle. Même si cet indicateur dépend de facteurs hors du contrôle de l'université comme le marché de l'emploi et la conjoncture économique de la région mais il permet d'apprécier la qualité des formations.

Et la mesure la plus urgente à mettre en place reste le contrat de performance entre l'Etat et le recteur de l'université. Après avoir identifié l'objet de l'université, des objectifs chiffrés, inscrits sur des plans pluriannuels, doivent être retenus pour chaque université. Nous pouvons préconiser trois exemples d'objectifs :

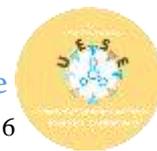
- un volume de publication et/ou de brevets scientifiques
- un taux de satisfaction des étudiants, estimé à partir de l'évaluation annuelle faite par les étudiants, et que l'Etat devra rendre obligatoire.
- une position dans le classement national des universités.

Les classements internationaux sont effectués suivant des critères largement controversés, et ils constituent un processus auto-entretenu et cumulatif qui permet à chaque université de maintenir sa position et la renforcer d'un classement à un autre. Il serait plus convenable de réaliser annuellement un classement interne des universités, suivant des critères exhaustifs, identifiés par consensus et reflétant leur performance. Ce classement servira comme moteur de compétition entre les universités vers l'excellence, et favorisera les plus compétentes en matière de financement par exemple. Le conseil d'administration aura pour mission de suivre la réalisation de ces objectifs, en bénéficiant de la latitude nécessaire et les moyens requis.

Quant au secteur socio-économique, il incombe à l'État de multiplier les rencontres entre universités et employeurs afin de faire émerger, dans un premier temps les réflexions sur comment rendre la formation universitaire répondant à leurs attentes tout en préservant son caractère académique. Et arriver à les impliquer dans un second temps dans le financement des universités.

IV- Conclusion:

L'université traditionnelle poursuivait jusqu'aux années 1950 l'objectif de la formation de l'élite et la recherche inconditionnelle du savoir. L'université moderne, dite entrepreneuriale, doit satisfaire des attentes, former des diplômés employables et répondre par la recherche aux besoins de l'industrie. Cette mutation aussi radicale fait l'objet de larges débats, contestée par les uns,



soutenue par d'autres. Néanmoins, toutes les universités du monde se sont adaptées à un environnement jugé irréversible. La gouvernance par le conseil d'administration était devenu le mode de gestion incontournable. L'université est dotée d'une grande autonomie, armée des outils modernes du management et orientée vers des objectifs ciblés ou une mission identifiée. Des parties prenantes exercent au sein de conseils d'administration la double mission de gérer et de contrôler la marche de l'université. Ainsi la gouvernance n'est légitime pour une entreprise que s'il y a multitude de détenteurs de capitaux et la recherche du rendement. Et pour l'université, elle n'est légitime que si elle fonctionne comme une entreprise économique.

La gouvernance par le conseil d'administration est conditionnée par l'autonomie dans la prise de décision, la définition d'objectifs clairs et ambitieux, le mode de gestion entrepreneurial et une certaine contrainte sur le financement. En Algérie, la décision est centralisée et la gestion, bureaucratisée. Les objectifs de l'université étaient, du moins par le passé, vagues et confus et ils sont en cours d'être identifiés. L'allocation des ressources par l'Etat répond aux besoins en places pédagogiques et en projets de recherche, donc subissant peu de limites. Nous avons constaté que les conditions à l'exercice de la gouvernance ne sont pas réunies.

Nous avons préconisé un ensemble de mesures dont la mise en place permettrait à la gouvernance d'être un mode de gestion et de reddition des comptes et non un contrôle additionnel exercé par l'Etat. Il conviendrait de redéfinir, en concertation avec les enseignants, le fonctionnement du conseil d'administration, sa composante, son autonomie. Il n'est certes pas aisé de changer une tradition aussi enracinée qui est la gestion bureaucratique et centralisée. Mais si l'université n'intègre pas progressivement la culture entrepreneuriale, par l'adoption des outils modernes de management, il n'y a pas lieu de la gouverner par un conseil d'administration.

Références:

- Bouyakoub, A. (2018). *Sur l'autonomie des universités, un regard sur le cas algérien*. (HEREs, Éd.) Consulté le 31 mars, 2020, sur <http://erasmusplus.dz/index.php/fr/publications/>
- Bouzid, N., & Berrouche, Z. (2012, Octobre 21-23). Module II : Assurance qualité dans l'enseignement supérieur. (CIAQES, Éd.) Alger, Algérie: MESRS.
- Chan, K. (2001). Construire un modèle d'évaluation des enseignants du supérieur : problèmes et dilemmes. (OCDE, Éd.) *Gestion de l'enseignement Supérieur*, 13(1).
- Côme, T. (2013, Septembre / Octobre). La gouvernance des universités. *Gestion et Management Public*, 2(1), p. 1.
- Décret exécutif n° 03-279 fixant les missions et les règles particulières d'organisation et de fonctionnement de l'université. (2003, Aout 24). *Journal officiel de la république algérienne*(51), p. 5-6.
- Demichel, F. (2000). Direction des établissements d'enseignement supérieur : le point de vue de la France. (OCDE, Éd.) *Gestion de l'enseignement Supérieur*, 12(2), p. 12.
- Derouet, J. L. (2009). Au-delà de la mise en place du LMD en France, un nouveau cadre pour penser les politiques d'éducation et de formation. Dans *Les universités africaines francophones face au LMD* (p. 288). Academia Bruylant.
- Global innovation index. (2018). Consulté le 31 mars, 2020, sur <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2019-report#>
- Kadri, A. (2014). *Instituteurs et Enseignants en Algérie 1945-1978, histoire et mémoires*. Paris: Kharthala Editions.

- Khelfaoui, H. (2003). Le champ universitaire algérien entre pouvoirs politiques et champ économique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3(148), pp. 34-46.
- La banque mondiale. (2012, juin). Rapport sur la gouvernance des universités en Algérie.
- Lerari, M. (2016, Octobre). Guide de l'auto-évaluation selon le référentiel national. (CIAQES, Éd.) Alger, Algérie. pp. 4-8.
- Leroux, E., & Papion, P.-C. (2012). Bilan social et personnel à l'épreuve de la nouvelle gouvernance des universités. *Management & Avenir*, 5(55), p. 252.
- Loi n 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités. (2007, août 11). *JORF*.
- Loi n° 99-05 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur. (1999, avril 4). *Journal Officiel*.
- Lounes, H. (2017, janvier). Thèse de doctorat en sciences de gestion, *Essai de définition d'un modèle de contrôle de la formation universitaire, étude de cas : la faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, Université de Boumerdes*. (Ecole Supérieur du Commerce) Alger, Algérie.
- Lounes, H. (2018). L'administration électronique en Algérie, entre plan et réalisations. *Economic Sciences, Management and Commercial Science Review*, 11(2), pp. 497-498.
- Maigari, D. (2009). La déclaration de Bologne et ses incidences probables sur la formation à l'étranger des étudiants africains. Dans *Les universités africaines francophones face au LMD* (p. 260). Academia Bruylant.
- Massit-Folléa, F. (1992). *L'Europe des universités, l'enseignement supérieur en mutation*. Paris, France: La Documentation Française.
- Mitroff, I. (1983). *Stakeholders of the organizational mind*. San Francisco: CA: JosseyBass.
- Moreau-Defarges, P. (2006). *La mondialisation* (éd. 6e édition). PUF.
- Moses, I. (1998). Question de personnel et structure des établissements. (OCDE, Éd.) *Gestion de l'enseignement Supérieur*, 9(3), p. 141.
- Ranking web of research centers*. (s.d.). Consulté le 12 Avril, 2020, sur <http://research.webometrics.info/>.
- Ranking web of universities*. (s.d.). Consulté le 12 Avril, 2020, sur <http://webometrics.info/>.
- Raynal, S. (2009). Gouvernance et développement durable. *La revue des sciences de gestion*, 5(239-240)